

## Asimetría entre las intencionalidades del ordenamiento territorial y la evolución urbana de Tunja\*

Luis Gabriel Duquino Rojas 

### Resumen

El artículo propone un análisis de la asimetría entre los discursos del ordenamiento territorial materializados en los planes de ordenamiento territorial, que propenden por el bien común en la política pública, manifestado a través de conceptos enunciados en tales planes como: el equilibrio, la equidad territorial y la justicia social, frente a una realidad en la cual la ciudad evoluciona al ritmo de los intereses del capital. Tal disertación se dio en el marco teórico y conceptual establecido por el materialismo histórico-geográfico, presentando la evidente inequidad resultante del ejercicio de ordenamiento territorial. Para tal fin se planteó una metodología, a través del análisis de la reglamentación en la materia, de sus discursivas y de su aplicación manifestada en el seguimiento a los documentos de rendición de cuentas de los gobiernos de la ciudad y en la materialización de los procesos de urbanización en Tunja, que se desarrolló con la revisión de las actualizaciones catastrales y licencias de construcción. Como aporte se plantea la necesidad del fortalecimiento del binomio derecho a la ciudad y bienes comunes urbanos. En conclusión, la justicia social territorial está fundamentada en la autonomía que logren las luchas de los movimientos sociales urbanos.

**Palabras clave:** derecho territorial, geografía humana, planificación urbana, política pública, territorio.

**Ideas destacadas:** artículo de investigación sobre el ejercicio del ordenamiento territorial en perspectiva crítica, que evidencia sus contenidos retóricos sobre equidad territorial, que no llegan a materializarse efectivamente ni a servir de herramientas de equilibrio entre el interés privado y el público. Las comunidades en autonomía son las que pueden lograr una real equidad territorial.



RECIBIDO: 20 DE AGOSTO DE 2020. | EVALUADO: 2 DE JUNIO DE 2021. | ACEPTADO: 28 DE FEBRERO DE 2022.

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Duquino Rojas, Luis Gabriel. 2022. "Asimetría entre las intencionalidades del ordenamiento territorial y la evolución urbana de Tunja." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 31 (2): 476-500. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v31n2.90031>

\* Documento resultado de la investigación "Diseño de un modelo de gobernanza a través de la apropiación social del patrimonio cultural como estrategia de desarrollo económico local desde la actividad turística en la ciudad de Tunja" patrocinada por Minciencias

➤ Universitaria Agustiniiana, Bogotá – Colombia. ✉ [luis.duquino@uniagustiniana.edu.co](mailto:luis.duquino@uniagustiniana.edu.co) – ORCID: 0000-0002-4671-9913.

✉ Correspondencia: Luis Gabriel Duquino Rojas, avenida Ciudad de Cali # 11-95, Bogotá – Colombia.

## Asymmetry Between the Intentions of Land Use Planning and the Urban Evolution of Tunja

### Abstract

The article proposes an analysis of the asymmetry between the speeches of the territorial planning materialized in the plan of territorial planning, that tend for the common good in public policy, manifested through concepts enunciated in these plans, as; balance, territorial equity, and social justice, facing a reality where the city evolves at the pace of the interests of capital. Such dissertation was given in the theoretical and conceptual framework established by the historical geographical materialism, presented as a result the evident inequity resulting from the exercise of territorial planning. For this purpose, a methodology was proposed, through the analysis of the regulation of this, its discourses and its application manifested in the follow-up of the accountability documents of the city governments and in the materialization of the processes of urbanization in Tunja, that was developed with the review of a sample of cadastral updates and construction licenses.

**Keywords:** territorial law, human geography, urban planning, public policy, territory.

**Highlights:** research paper, on the exercise of territorial planning in a critical perspective, evidencing its rhetorical content on territorial equity, that does not materialize effectively, nor serve as tools for balancing between private and public interest. Autonomous communities are the ones who can achieve real territorial equality.

## Assimetria entre as intenções do ordenamento do território e a evolução urbana de Tunja

### Resumo

O artigo propõe uma análise da assimetria entre os discursos de ordenamento territorial materializados nos planos de ordenamento territorial, que tendem ao bem comum na política pública, manifestado por meio de conceitos enunciados em tais planos, tais como: equilíbrio, equidade territorial e justiça social, face a uma realidade onde a cidade evolui ao ritmo dos interesses do capital. Tal dissertação se deu no arcabouço teórico-conceitual estabelecido pelo materialismo geográfico histórico, apresentando como resultado a evidente desigualdade decorrente do exercício do ordenamento territorial. Para o efeito, foi proposta uma metodologia, através da análise da regulamentação da matéria, dos seus discursos e da sua aplicação manifestada no acompanhamento dos documentos de prestação de contas das autarquias e na materialização dos processos de urbanização em Tunja, desenvolvida com a revisão de uma amostra de atualizações cadastrais e licenças de construção. Como contribuição, levanta-se a necessidade de fortalecer o binômio direito à cidade e bens comuns urbanos. Concluindo, a justiça social territorial se baseia na autonomia alcançada pelas lutas dos movimentos sociais urbanos.

**Palavras-chave:** direito territorial, geografia humana, planejamento urbano, política pública, território.

**Ideias destacadas:** artigo de pesquisa sobre o exercício de ordenamento territorial em perspectiva crítica, que evidencia seu conteúdo retórico sobre a equidade territorial, que não se concretiza efetivamente, nem serve como instrumento de equilíbrio entre interesse privado e público. As comunidades autônomas são as que conseguem alcançar uma verdadeira igualdade territorial.

## Introducción

Es fundamental comprender el ejercicio de ordenamiento territorial —en adelante, OT— más allá de una simple técnica, administración o gestión espacial, profundizando en las raíces estructurales que orientan este ejercicio humano, sus intencionalidades y realizaciones (Massiris 2018).

La política pública de OT en Latinoamérica ha demostrado tener serias falencias en su utilidad en el momento de generar una administración eficiente, equitativa y defensora de lo público en el territorio. Para el momento de inicio del periodo de estudio de la presente investigación, comienzos del siglo XXI, la situación del OT del continente podría resumirse así:

[...]hacia el año 2002 las políticas latinoamericanas de Ordenamiento Territorial (ot) se encontraban en un estado incipiente. Varios indicadores así lo expresaban: ausencia de política nacional sobre la materia, cubrimiento incompleto de los distintos ámbitos territoriales con planes de ot, ausencia de leyes específicas reguladoras de las acciones de ordenamiento, débil organización institucional para la gestión del ot, visión prospectiva y participación social limitadas. (Massiris 2008, 2)

Este panorama tiene una fuerte conexión con la implantación exógena sin mayor reflexión de modelos de OT principalmente europeos y algunos norteamericanos, con énfasis en la construcción de planes de ordenamiento territorial —en adelante, POT— y su operacionalización en los instrumentos de planeamiento territorial, situación que hace parte del colonialismo cognitivo (Quijano 2014), que ha prevalecido en el continente.

Una de las falencias importantes para el ejercicio de OT en Colombia fue la ausencia de una escala mayor de estructuración de la planificación regional. La Ley 1454 que estructuró tal escala fue sancionada en 2011, posterior a la adopción de los POT del país. Sin una planificación regional, el ejercicio de OT municipal construyó un paisaje fragmentado, inconexo y desarticulado, difícilmente recomponible.

Mientras tanto, el marco del OT europeo, guía de los ejercicios de planificación colombianos, contaba con una tradición amplia en la escala regional (Lefèvre 2003; De Santiago 2007), tan paradigmáticos como el Randstad holandés (Salet y Woltjer 2006) y de escalas incluso superiores, ejercicios de planificación interestatales en el espacio de la Comunidad Económica Europea (Pumain 2003; Faludi 2003), que en algunos casos involucraban

grandes redes institucionales para atender fenómenos multiescalares en dicho continente (Neuman 2006).

En términos de la escala urbana y de los instrumentos que permiten la operatividad del planeamiento urbano, prácticamente toda la estructura fue copiada de los modelos europeos, especialmente españoles, desde la idea base de modelo de ordenamiento (Serrano 2003), la estructura de los planes generales y los tratamientos urbanísticos (Llop y García 2007), las piezas urbanas y los sistemas urbanos (López de Lucio 2003), las centralidades urbanas (Nieto 2006; Vecslir 2007), los planes de manejo de los centros históricos y los planes de implantación (Dalda 2007), y el estudio de la ciudad a través de la morfología urbana (Capel 2002), entre otros.

Esta situación de transcripción exógena del ejercicio de OT, más un conjunto fuerte de factores influyeron en el estado incipiente del mencionado ejercicio de ordenación narrado al inicio de este apartado, constituyen el paisaje de la situación actual del OT en Colombia: desarticulación sectorial y falta de integralidad en las políticas que confluyen en el OT, procesos de participación ciudadana sesgados y de poca incidencia de la comunidad, y supremacía de los intereses privados sobre los públicos en la toma de decisiones de OT, entre otros (Massiris 2011).

Desde esta perspectiva crítica se aborda el presente análisis, cuya finalidad es dar cuenta de la asimetría entre los discursos del OT que se convierten en una retórica que aboga por el bien común en la política pública, manifestados tales discursos a través de narrativas de equilibrio, equidad territorial y calidad del hábitat para todos, frente a una realidad en la cual la ciudad crece y evoluciona al ritmo de los intereses económicos privados e inmobiliarios, materializándose en ciudades segregadas socioespacialmente, con serias deficiencias en la calidad del hábitat, problemas estructurales de movilidad y carencias significativas en la provisión de espacio público y equipamientos de carácter social.

Este ejercicio de investigación se desarrolló en Tunja, capital del departamento de Boyacá, en la región central y andina del país, una ciudad con una tradición histórica de relevancia en la construcción de la República, que incluso a principios del siglo XX tenía una configuración de desarrollo urbano muy similar a la de Bogotá y se disputaba con esta el papel de capital del país.

La delimitación temporal se ha establecido en el periodo 2000-2019, por considerarse que en estas dos décadas se ha desarrollado el ejercicio de OT enmarcado en la legislación hoy en día aún vigente, signado por la expedición de las ya narradas Ley 388 de 1997 (Congreso de Colombia 1997)

y Ley 1454 de 2011 (Congreso de Colombia 2011); bajo este marco normativo se desarrolló la expedición de los primeros POT, que para el caso de Tunja corresponden al Acuerdo 0014 de 2001 (Alcaldía Mayor de Tunja 2001), y la modificación excepcional de este, el Acuerdo Municipal 0016 de 2014 (Alcaldía Mayor de Tunja 2014).

Por otro lado, este periodo también corresponde a la intensificación global, nacional y regional de los fenómenos asociados a la implantación de la política económica neoliberal, la cual infiere en lo aquí desarrollado, en la medida en que la intensificación de los procesos de privatización y mercantilización de la mayor parte de las dimensiones de la vida social, y por ende el retroceso de la regulación y del papel del Estado, son el escenario propicio para esta clase de desarrollo urbano, en el cual la política pública no tiene mayor injerencia en los procesos capitalistas de acumulación, desposesión y depredación que se escenifican en las ciudades, con mayor desequilibrio en las ubicadas en el Sur Global (De Sousa Santos 2010).

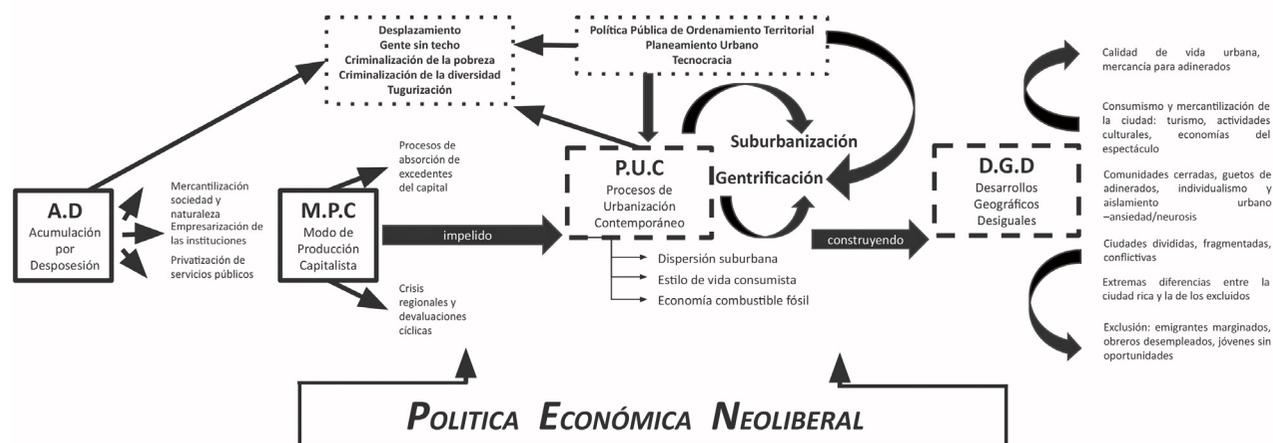
## Marco teórico de la investigación

La perspectiva en términos conceptuales, metodológicos y disciplinares, del ejercicio de análisis del presente texto está fundamentada en los planteamientos de la geografía crítica, en especial el trabajo del geógrafo inglés David Harvey (2000; 2007a; 2007b; 2007c; 2013; 2014).

El aporte metodológico que para la investigación aporta Harvey, está constituido por la idea de un materialismo histórico geográfico —en adelante, MHG—, el cual puede entenderse a través de:

siendo el capital el objeto de estudio fundamental del materialismo histórico y a la vez un motor esencial de los procesos de construcción de lo urbano, del desarrollo de la espacialidad urbana a través de la historia, de los modos de afectar e incidir en la conformación de los territorios, y de las soluciones espaciales que se desprenden del capitalismo y su desarrollo estructural. El capital y el capitalismo determinan la vinculación de la geografía al materialismo histórico, ya que la suma de una dimensión espacial a la temporal tiene como resultado el concepto de espacio-temporalidad, con el fin de lograr un abordaje más profundo de las relaciones que construyen las formas económicas y sociales de la realidad. (Duquino 2020, 236)

En la perspectiva del MHG resaltan dos elementos fundamentales del discurso de la geografía crítica de Harvey: acumulación por desposesión —en adelante, AD— y desarrollos geográficos desiguales —en adelante, DGD—. En la Figura 1, se observa una síntesis de la interacción de estos dos bastiones de la perspectiva del MHG, frente a los procesos de urbanización contemporánea.



**Figura 1.** Acumulación por desposesión y desarrollos geográficos desiguales en el proceso de urbanización contemporáneo. Fuente: elaborado con base en Harvey (2007c; 2013; 2014).

### Acumulación por desposesión

Como se narró con anterioridad, la AD es una herramienta del modo de producción capitalista (MPC), cuya finalidad es constituir una conversión de los derechos de propiedad comunal, colectiva o estatal en derechos de propiedad exclusiva, a través de intensos procesos que involucran violencia epistémica, étnica y de destrucción de los valores naturales, amparados estos procesos por un Estado contemporáneo que monopoliza la violencia y la definición de legalidad (Harvey 2007c).

La mercantilización, la empresarización y la privatización son los puntales de la política económica neoliberal con la cual opera el proceso de acumulación por desposesión, y es así como:

[la] empresarización y privatización de instituciones hasta ahora públicas (como las universidades), por no mencionar la oleada de privatizaciones del agua y otros bienes públicos de todo tipo que recorre el mundo, supone una redición a escala gigantesca del cercado de tierras comunales en la Europa de los siglos XV y XVI. Como entonces, se vuelve a utilizar el poder del Estado para impulsar estos procesos contra la voluntad popular. (Harvey 2007c, 118)

La anterior cita narra con exactitud la realidad del paisaje contemporáneo de las actuaciones con las que opera el modo de producción capitalista en su fase neoliberal, actuaciones que impelen los procesos de AD.

Estas actuaciones tienen relevancia en las discursivas del OT en las que se materializan a través de grandes emprendimientos de explotación económica manifestados en infraestructuras urbanas, grandes equipamientos, consumo desaforado de los relictos ambientales presentes en el suelo urbano y demás acciones orientadas a vender a la ciudad como un producto a las industrias turísticas, de los servicios y de la educación e investigación de orden privado y transnacional.

### Desarrollos geográficos desiguales

La suma de la operación del capital más el Estado, entre otros da por resultante la producción de espacios y lugares convenientes para el desarrollo de la actividad capitalista en la primacía de la máxima ganancia y acumulación desequilibrada. En este marco, la especialización y la división regional e internacional del trabajo conciben estructuras de explotación geográficamente diferenciadas, en las que el proceso urbanizador planetario tiene un papel fundamental ya que

[las] aglomeraciones urbanas son de hecho entornos espaciales construidos que favorecen el mantenimiento

colectivo de conjuntos particulares de actividades productivas. La aglomeración induce centralización geográfica. Los procesos moleculares de acumulación de capital convergen, por decirlo así, en la generación de regiones económicas. Las fronteras son siempre borrosas y porosas, pero los flujos entrecruzados en determinado territorio dan lugar a una coherencia lo suficientemente estructurada como para marcar un área geográfica y distinguirla de su entorno. (Harvey 2014, 152)

A partir de la narrada centralización geográfica de la aglomeración económica y de los procesos de acumulación de capital que soportan tal centralización, se materializa entonces un paisaje caracterizado por concentraciones desiguales de la riqueza, del poder y de la influencia en el sistema de producción.

Cualquier aumento en los costos de producción locales, asociados a mano de obra, acceso de materias primas, acceso a la propiedad del suelo, o régimen tributario hacen emigrar a los capitalistas en busca de espacios con mejores rentas, aprovechando la configuración de desarrollos geográficos desiguales que tras de su actividad de acumulación van dejando.

La urbanización y el desarrollo regional se convierten en esferas autónomas de actividad capitalista, que requieren grandes inversiones (habitualmente financiadas mediante deuda) que tardan varios años en madurar. El capital suele recurrir a esos medios para la absorción de excedentes de capital y de mano de obra en tiempos de crisis, durante los cuales se ponen en marcha proyectos infraestructurales financiados por el Estado para recuperar el crecimiento económico. (Harvey 2014, 153-154)

Algunas actuaciones oficiales asociadas a las grandes inversiones de infraestructura en la ciudad, que se inscriben en la lógica de deuda y financiamiento estatal narradas en la cita anterior, se realizan con fines de acumulación garantizando que espacios estratégicos, como los centros urbanos se conviertan en rentables para segmentos reducidos de la población mientras grupos amplios de ciudadanos se ven desplazados en procesos de gentrificación.

El capital vive recreando soluciones espacio-temporales con las cuales mantener sus flujos de crecimiento y generación de ganancias, a su vez que paleando las crisis cíclicas a través de la acumulación por despojo en desarrollos geográficos desiguales (Harvey 2006).

Se construye entonces una dialéctica entre la lógica territorial y la lógica capitalista, que en la ciudad encuentra

un espacio paradigmático de expresión y que a la larga confronta el par dialéctico establecido entre la inmovilidad del Estado y la movilidad del capital, evidente en su configuración y consecuencias en la siguiente cita:

[el] tipo de racionalidad típicamente impuesto por el Estado queda ilustrado por sus prácticas de planificación urbana y regional. Esas intervenciones e inversiones estatales intentan contener las consecuencias acaso caóticas del desarrollo de un mercado desregulado. El Estado impone estructuras administrativas, legislativas, impositivas y de identificación individual que obedecen a criterios cartesianos. La producción tecnocrática y burocrática de espacio en nombre de una supuesta modernidad capitalista ha sido, no obstante, objeto de virulentas críticas (muy en particular las de Henry Lefevre), dado que lo producido suele ser un paisaje geográfico racionalizado pero inanimado, contra el que las poblaciones se rebelan periódicamente. En cualquier caso, la aplicación de los poderes estatales a ese fin nunca es fácil, y se ve fácilmente subvertida, sobornada y corrompida por intereses monetarios. (Harvey 2014, 159)

Esta última cita da claridad sobre el soporte de la intencionalidad del presente texto, en la medida en que contiene el acento crítico desde la visión geográfica del problema de estudio, poniendo en tela de juicio la visión individual, tecnocrática y burocrática de las prácticas de OT, y exalta la clásica situación en la cual el aparato gubernamental cede fácilmente a la corrupción en torno al negocio inmobiliario y demás actividades lucrativas que se asientan en el suelo urbano.

## Metodología

La metodología empleada para cumplir el objetivo de este artículo fue el análisis de la política pública de tipo retrospectivo *ex post*, el cual se ocupa principalmente de la transformación y producción de la información después de que la política pública fue adoptada (Ordóñez-Matamoros 2013).

En términos del proceso metodológico, se utilizaron tres fuentes básicas. En primera instancia la política pública misma, materializada en los dos POT vigentes durante el periodo de estudio (2000-2019), el Acuerdo 0014 de 2001, la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (MEPOT) y el Acuerdo Municipal 0016 de 2014. Finalmente, en este grupo de información se encuentra el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Tunja (PEMP), el cual fue adoptado

por la Resolución 428 del 27 de marzo de 2012 (Ministerio de Cultura 2012).

La revisión de esta reglamentación base, se tamizó a partir de seleccionar las temáticas más afines con los objetivos sobre los que se estructuró el artículo; dichas temáticas para el POT 2001 son:

1. Los principios de OT,
2. Los objetivos generales y específicos de la norma,
3. Las políticas de OT,
4. Las estrategias territoriales,
5. Los equipamientos de soporte territorial,
6. Las políticas urbanas,
7. Las operaciones urbanísticas,
8. La política para el espacio público,
9. La política para el espacio privado.

En el caso de la MEPOT de 2014, se complementan los presupuestos del primer POT, con las siguientes temáticas:

1. Los anexos de las políticas de gestión del riesgo y cambio climático, y la política de movilidad,
2. Un complemento de las estrategias territoriales asociado a patrimonio, cultura y educación,
3. La inserción de un modelo y sus respectivas políticas urbanas,
4. La adición de los sistemas generales,
5. La definición de las unidades morfológicas,
6. La adición de las actividades urbanas,
7. La adición de los tratamientos urbanísticos,
8. La adición de los usos tipológicos,
9. La adición de un marco para la norma urbanística.

En segunda instancia, se tienen como fuentes los informes de rendición de cuentas de las administraciones municipales en los periodos de implementación del POT y su MEPOT, correspondientes a 2008-2011 (alcalde Arturo José Montejo Niño), 2012-2015 (alcalde Fernando Flórez Espinosa) y 2016-2019 (alcalde Pablo Emilio Cepeda Novoa). Finalmente, la última fuente corresponde a las bases de datos de información georreferenciada suministrada por la Secretaría de Planeación de Tunja (cartografía base y temática) y por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi —en adelante, IGAC— las actualizaciones catastrales correspondientes a los años 2000, 2012, 2018 y 2019.

Sobre estas fuentes documentales y cartográficas como información relevante del escenario posterior a la adopción de la política pública que plantea el modelo de estudio retrospectivo *ex post*, se realizó el análisis desde la perspectiva geográfica crítica.

## Resultados

### Acuerdo 0014 de 2001, primer pot de Tunja

Por medio de la Ley 388 de 1997, Tunja desarrolló los estudios necesarios para la formulación y adopción del POT, el cual se logró por acuerdo municipal, tal como lo establece la mencionada ley.

En cuanto a los principios de OT, se plantean dos escalas de intervención: en la primera, el proyecto regional colectivo, en el cual se hace mención a la necesidad de un planeamiento que priorice el interés general sobre el particular; en la segunda, la urbana, se define la destinación del suelo a vivienda de interés social (Figura 2), en la que una buena parte del territorio está destinada para recibir este tipo de vivienda, sobre todo en la periferia del municipio, infraestructura y equipamientos, y la protección del medioambiente. Las operaciones que se desprenden de tal ejercicio de destinación del suelo urbano, se rigen por el principio de una distribución equilibrada de cargas y beneficios, según lo enunciado en este POT.

Por otro lado, se hace relevante mencionar otro principio rector de este planeamiento contenido en la necesidad de articular las diferentes dimensiones que constituyen el territorio, tal articulación complementada por la intención de que la política de OT sea un medio para reducir los desequilibrios y las inequidades territoriales y como vehículo para la mejora de la calidad de vida.

Finalmente, en el tamiz aplicado para la selección de temáticas que competen para el artículo, se encuentra el principio por el cual se pretende que el ejercicio de OT no afecte la conservación y el mantenimiento de los valores ambientales presentes en Tunja.

El siguiente elemento importante para revisar, corresponde a los objetivos, tanto general como específicos. El objetivo general tiene consonancia con los principios, ya que se plantea armonizar la dimensión físico-espacial con el resto de las dimensiones de la realidad urbana, esperando con ello darle carácter cultural al municipio, racionalizar las intervenciones sobre su territorio y con todo esto mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En los objetivos específicos, se pretenden tres acciones principales con respecto a la perspectiva de análisis del presente texto: primero la consolidación de una industria turística, segundo la consolidación de Tunja como un centro educativo e investigativo de carácter regional y nacional, y tercero la consolidación de la ciudad como un nicho de tecnologías modernas y limpias.

En la Figura 3, se puede observar la marcada destinación del uso institucional en la distribución de los usos del suelo formulados, en consonancia con los objetivos específicos en la búsqueda de ubicar dotacionales educativos para la consolidación de esta actividad en la perspectiva regional y nacional del municipio.

El POT plantea la necesidad de posicionar a Tunja como un municipio cultural, en donde los elementos que tienen directa relación con la narrativa de organización del espacio urbano son dos: primero el diseño, la ejecución y el desarrollo del modelo de uso del suelo contenido en el POT, y segundo, la ejecución de proyectos y obras de infraestructura.

La segunda política se denomina *Tunja, ciudad educativa: educadora y educable*, en la cual se plantea el fortalecimiento de las actividades asociadas al sector educativo como actividad económica y su espacialización en la distribución de las actividades principales y complementarias asociadas a este uso.

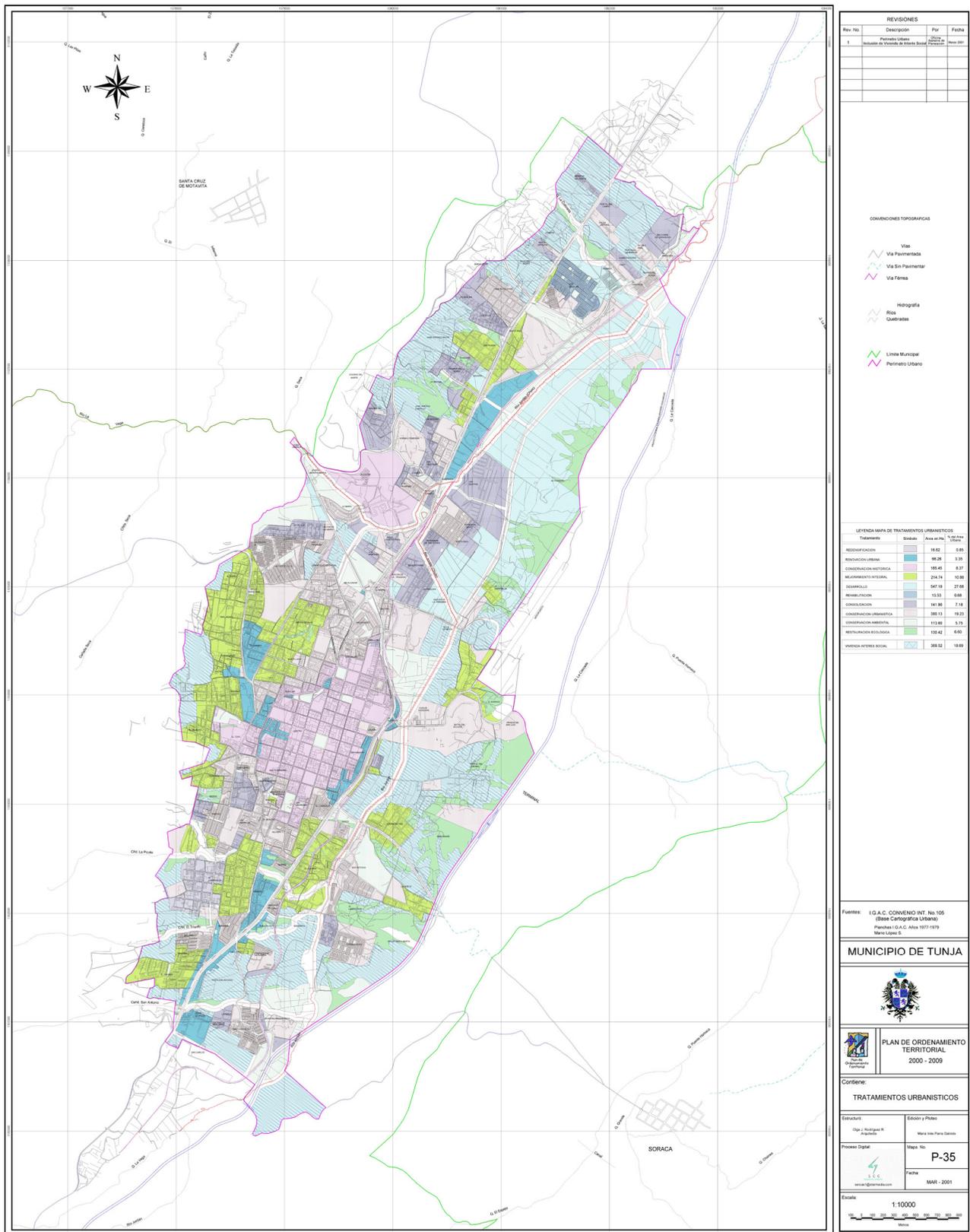
La tercera política es *Tunja municipio turístico*, mediante la cual se espera consolidar el papel de la industria turística en la estructura productiva de la ciudad, y el ordenamiento de las actividades principales y complementarias relacionadas con dicho renglón económico.

En la cuarta política, *Tunja ciudad región*, se presentan tres líneas con características físicoespaciales: ecosistemas, articulación de municipios vecinos y aprovechamiento de las infraestructuras regionales.

La quinta política obedece a la intención de hacer de Tunja un municipio que fortalece el tejido social, con la cual la dimensión espacial se manifiesta en el planteamiento de administrar el territorio con criterios de igualdad, libertad, equidad y justicia social; todos estos asociados a la retórica que la presente disertación pone en cuestión a través de las acciones reales de OT.

Por último, está la sexta política de OT, la dimensión ambiental, con la cual se plantea, por un lado, la sostenibilidad en el contexto regional y, por otro, el manejo de los recursos ambientales y paisajísticos en el ámbito urbano.

Esta triada, principios, objetivos y políticas, denota una estructura de intenciones clara desde la orientación que impera en el OT propuesto para Tunja. Una apuesta por una ciudad que se construye en torno al patrimonio, la educación y la investigación, la vivienda de interés social y el turismo como los cuatro ejes rectores de la oferta de uso del suelo, con una perspectiva que busca equilibrio, equidad y justicia espacial para los ciudadanos.



**Figura 2.** Tratamientos urbanísticos, localización de las áreas receptoras de vivienda de interés social (VIS).  
 Fuente: cartografía del Acuerdo 0014 de 2001.

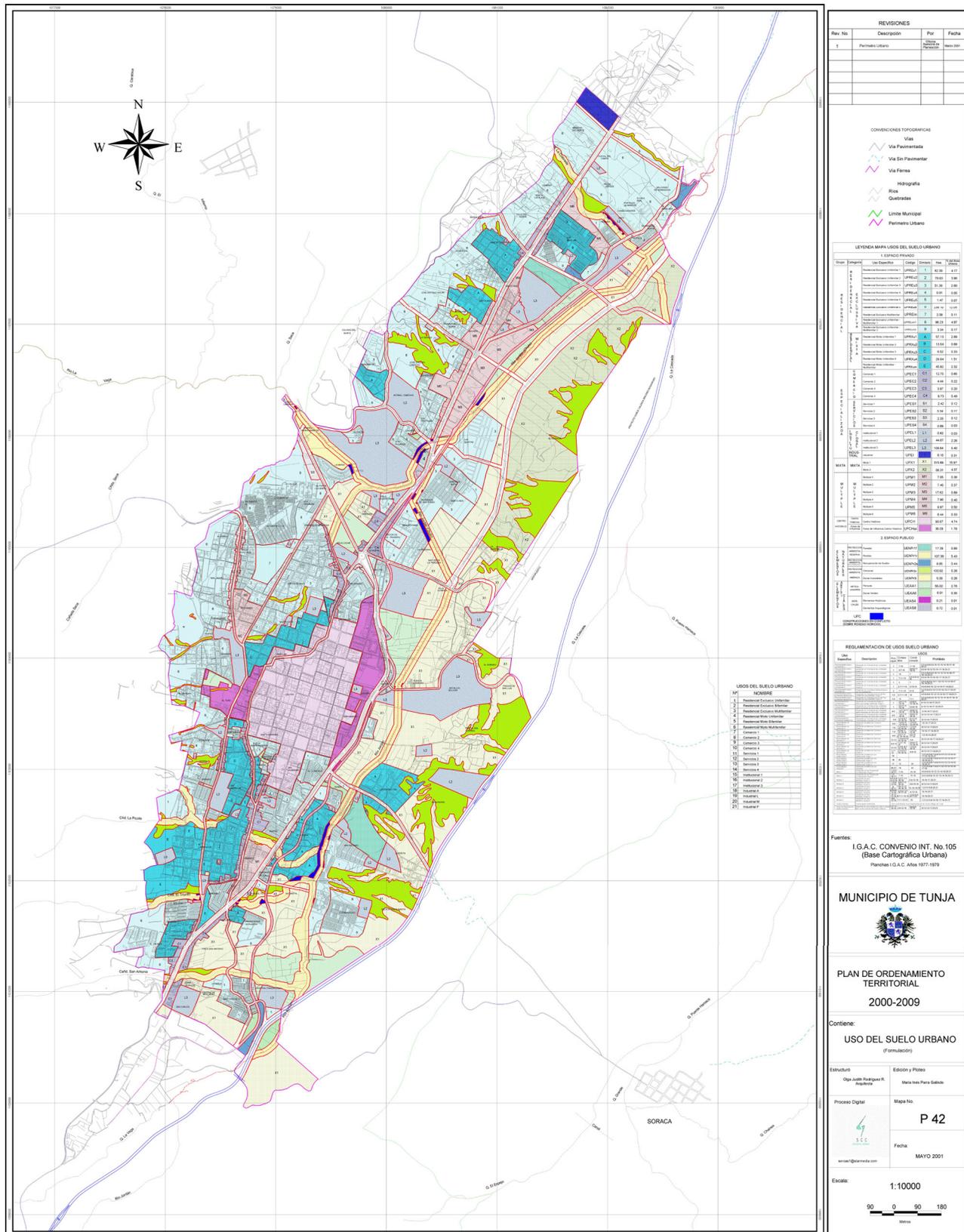


Figura 3. Usos del suelo urbano.  
Fuente: cartografía del Acuerdo 0014 de 2001.

Tal situación se corrobora al describir el desarrollo de los enunciados ejes a través de las estrategias de planeamiento así:

**Tunja ciudad histórica, protección del patrimonio cultural municipal**

Resaltan como acciones planteadas en esta primera estrategia de planeamiento, la conservación del patrimonio arquitectónico, la recuperación del centro histórico, la incorporación del patrimonio arqueológico al espacio público y la construcción de circuitos turísticos patrimoniales. Tales acciones tienen una priorización en la intervención del centro histórico, haciendo énfasis en la recuperación de inmuebles deteriorados, la reubicación de usos de comercio pesado, la concreción de una infraestructura de servicios hoteleros y múltiples intervenciones en el espacio público y el sistema vial.

**Tunja ciudad educativa, educadora y educable, conformación de la franja universitaria ambiental**

El planteamiento principal de esta estrategia es un eje de espacio público y servicios en sentido sur-norte, de forma longitudinal a lo largo de la vía del ferrocarril y paralelo al discurrir de los ríos La Vega y Jordán, a través del cual se espera consolidar el proyecto de ciudad educativa, cultural y turística, con el reforzamiento de las instituciones investigativas y educativas. La estrategia contiene acciones de diversos tipos como la finalización de la avenida Universitaria y la consolidación de los ejes complementarios del entorno del proyecto, la reactivación del ferrocarril en el área como parte del sistema de transporte público, la construcción del espacio público como estructurador del proyecto, en especial un gran parque recreacional con equipamientos aledaños a la Villa Olímpica y la generación de áreas para la expansión de la actividad universitaria y de investigación. Todas estas acciones en el sistema vial y en el espacio público pretenden articular las zonas universitarias existentes y su conexión con la ciudad.

**Tunja ciudad generadora de bienestar social, vivienda de interés social**

Hay una falencia en este apartado al no establecer para una problemática tan importante una estrategia de OT diferenciada, pues apenas hay un enunciado que hace parte de la estrategia *ciudad generadora de bienestar social*, en la cual se narra una acción en este sentido: la atención al déficit habitacional mediante la ampliación de la cobertura VIS. Posteriormente, en los artículos 43

y 44 del Acuerdo se establece una política aparte de VIS, en la que se pueden identificar un par de acciones más asociadas a la densificación de viviendas ya construidas y a la reubicación de población asentada en zonas de amenaza por riesgo y vulnerabilidad alto.

**Tunja ciudad turística, creación, integración y mejoramiento de los circuitos turísticos**

Con esta estrategia se esperaba construir una red articulada de valores turísticos a través de acciones sectoriales de diversa naturaleza, tales como: el mejoramiento del espacio público, la conexión de puertas de acceso municipal con el centro histórico del municipio, la reubicación del matadero y la plaza de ferias en el área rural, la reubicación del comercio pesado y usos de alto impacto de la entrada a Bogotá desde Tunja, el mejoramiento de los circuitos viales arteriales y la solución en infraestructura de los puntos de contacto entre la red vial arterial y la red vial nacional.

A partir de la síntesis lograda entre los contenidos nucleares de la norma del POT 2001 de Tunja, principios (artículo 15), objetivos (artículos 16 y 17), políticas (artículo 20) y estrategias (artículo 21), se logra entonces establecer los cuatro ejes de trabajo (anteriormente listados), con los cuales se hizo la revisión posterior a la luz de los informes de rendición de cuentas y las bases de datos georreferenciadas anteriormente descritas en las fuentes de la investigación.

**MEPOT, Acuerdo Municipal 016 de 2014**

El gobierno municipal de Tunja, amparado en el marco legal nacional y en los criterios fijados por la normativa para generar una Modificación Excepcional del POT de 2001, estableció en los considerandos del acuerdo la necesidad de ajustar la clasificación del suelo, incorporar la gestión del riesgo y el cambio climático, adoptar las determinantes del PEMP y ajustar el modelo del territorio en el componente urbano.

El último enunciado, el ajuste al modelo del territorio en el componente urbano, correspondió más a llenar unos vacíos normativos, a través de un aumento del detalle de los contenidos, orientados por algunos de los principios de planeamiento urbano de Bogotá, a su vez tomados de los ejercicios españoles, tales como: ordenamiento por unidades morfológicas (Figura 4), la implantación de los sistemas urbanos (movilidad, espacio público, equipamientos), lineamientos para la generación de fichas urbanísticas y otros aspectos mucho más puntuales asociados a tipologías, cesiones, compensaciones, subdivisiones,

mecanismos de traslado de pagos de obligaciones y derechos urbanísticos, entre otros.

En cuanto a los cuatro ejes de OT, ya delimitados en el anterior apartado, el único que sería directamente intervenido en la MEPOT es *Tunja ciudad histórica, protección del patrimonio cultural municipal*, ya que se asumieron desde dicha modificación las disposiciones concernientes

al PEMP, el cual fue adoptado por la Resolución 428 del 27 de marzo de 2012.

Complementariamente los enunciados de esta norma y su impacto en la MEPOT, influyen de manera colateral en los contenidos del eje *Tunja ciudad turística, creación, integración y mejoramiento de los circuitos turísticos*, por considerarse el área central de la ciudad como fundamental para el turismo cultural de ella.

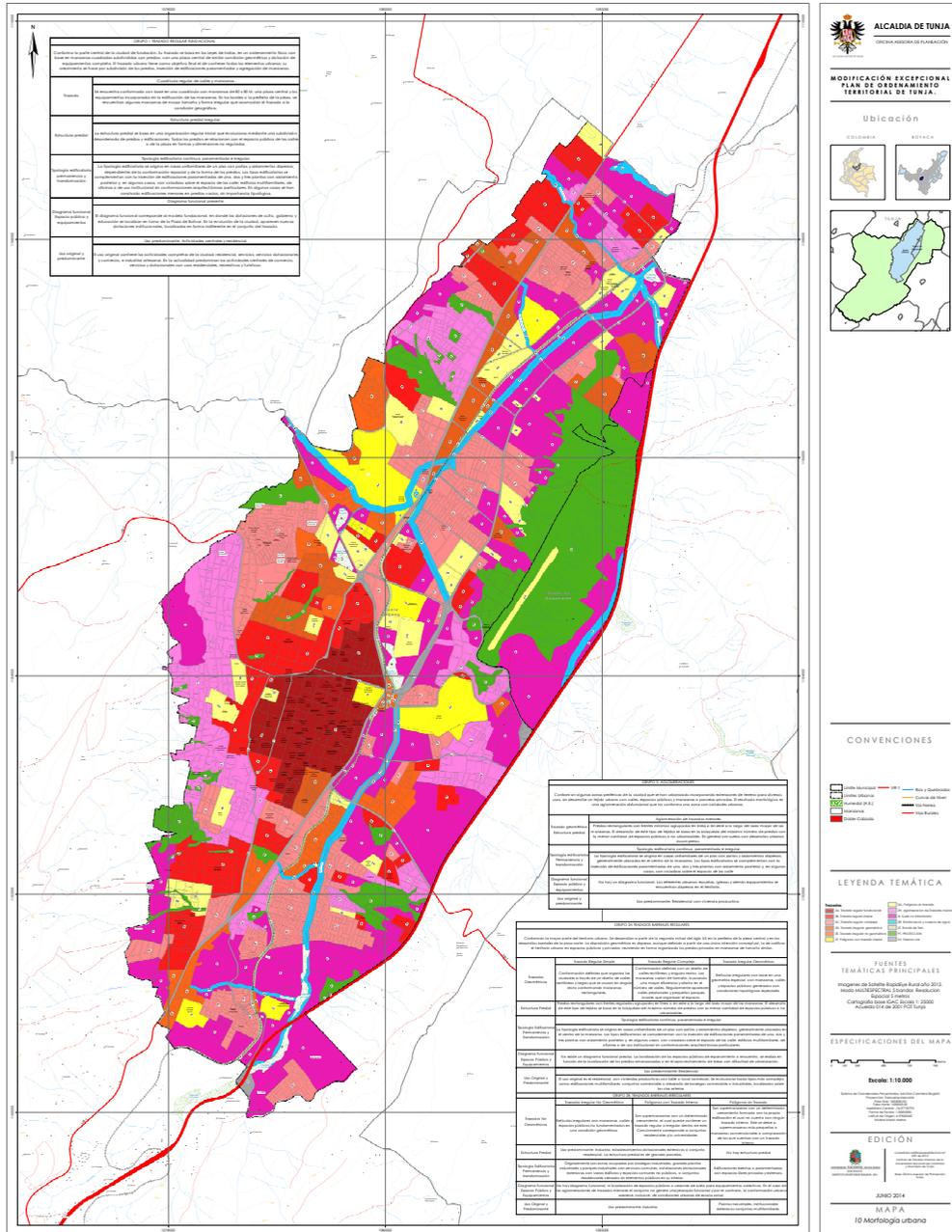
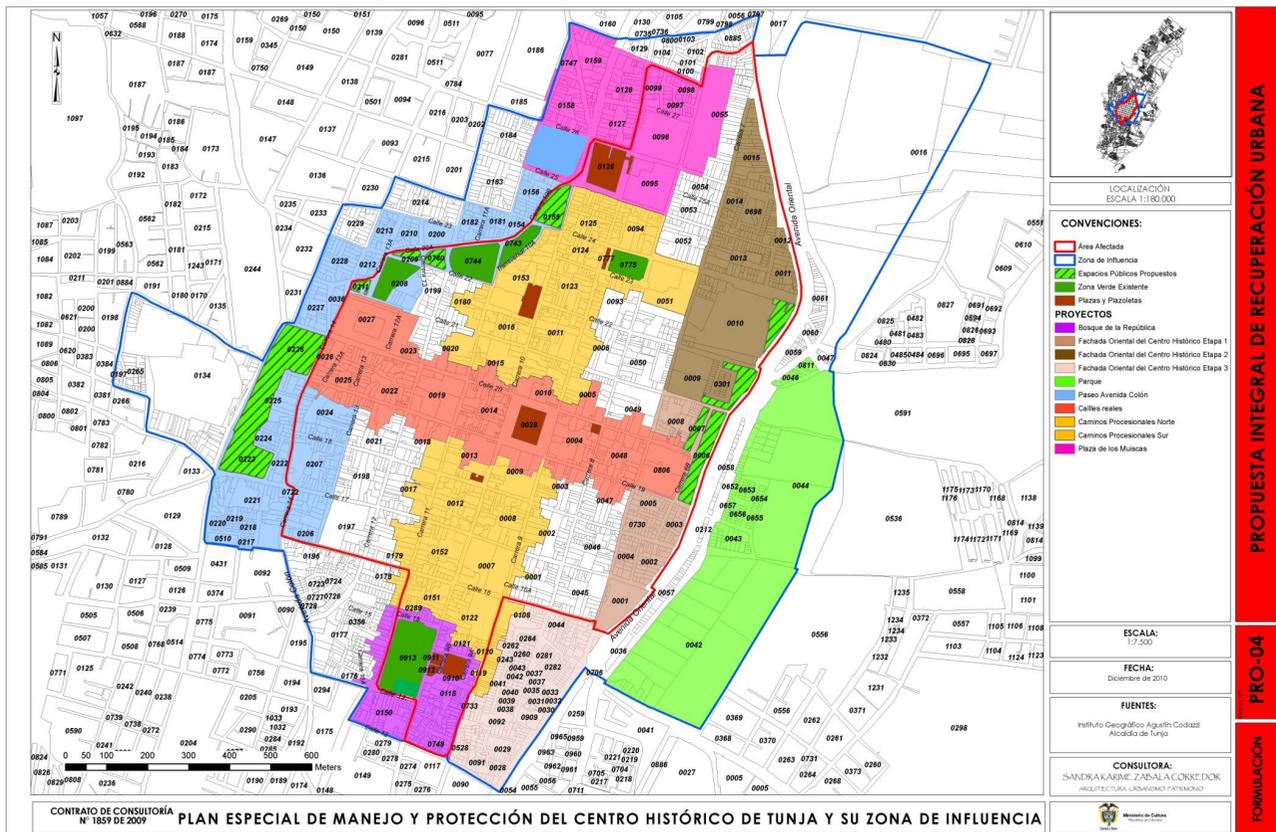


Figura 4 urbana de Tunja, MEPOT. Fuente: cartografía del Acuerdo 016 de 2014.



**Figura 5.** Propuesta integral de recuperación de Tunja, PEMP. Fuente: cartografía de la Resolución 428 de 2012, PEMP.

El PEMP en su capítulo segundo, actuaciones estructurantes (artículos 18 al 23), determina las intervenciones puntuales, las cuales orienta, entre otros, con los lineamientos de buscar un incremento de la actividad residencial y turística en esta área de la ciudad.

Las actuaciones estructurantes son seis (Figura 5): calles reales, calles procesionales, parque Bosque de la República, plaza de los Muiscas, paseo avenida Colón y fachada oriental del Centro Histórico. Tales proyectos están compuestos por intervenciones similares, tales como: peatonalización, recuperación de la infraestructura vial y de espacio público, acciones ornamentales, construcción de parqueaderos subterráneos, consolidación de rutas turísticas, mejoramiento de la oferta comercial, construcción de museos y parques, intervenciones integrales arquitectónicas y urbanísticas en torno a los equipamientos, construcción de proyectos de vivienda y construcción de paseos arbolados, entre otras.

En el caso de la actividad turística, el PEMP detalla todo un instrumental de elementos para ella en el centro de la ciudad, en su artículo 123 titulado “Fortalecimiento de la actividad turística”, el cual llega a dar línea sobre algunos elementos de la cadena de valor para la estructuración de la oferta turística fuertemente asociada con la actividad cultural que desde el mismo POT y la MEPOT se ha definido.

### Discusión

#### Los informes de rendición de cuentas de los gobiernos locales frente al ot de Tunja

Para este ejercicio, y de acuerdo con la metodología, se analizó el contenido de los informes de rendición de cuentas de las últimas tres administraciones municipales (Figura 6), a saber:



**Figura 6.** Periodos, alcaldes, planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial.

Datos: elaborado por el autor con base en la información del sitio web de la Alcaldía Mayor de Tunja en el que se verificó cada plan de desarrollo y cada alcalde municipal del periodo de estudio.

Los resultados de los informes de gestión también se revisaron a partir los cuatro ejes planteados en el Acuerdo Municipal 016 de 2014, y se delimita el periodo establecido para las tres últimas administraciones municipales 2008 a 2019, espacio temporal en el cual se concretan las búsquedas de lo planteado desde los POT; el panorama es el siguiente:

#### Rendición de cuentas del Plan de Desarrollo "Para Tunja ¡lo mejor!"

Al desarrollar la revisión crítica de lo contenido en la rendición de cuentas para el periodo 2008-2011, de inicio se observa que en todo el documento hay una narrativa que transmite el carácter sectorial de la actuación gubernamental, segmentando y desarticulando importantes contenidos transversales de la política pública. Es así como las intervenciones descritas en el documento dan cuenta de una labor poco dada a la conexión y articulación de los frentes sectoriales de trabajo gubernamental. Incluso en los mismos ejes estructurantes establecidos para el presente análisis, es posible observar cómo se listan algunas actividades que no tienen una relación fuerte entre sí, y que no denotan una actuación coordinada e integral sobre las temáticas que abordan. Además, la síntesis presentada carece de una visión autocrítica, esta última manifestada por los serios problemas que atraviesa la ciudad fruto de los proyectos de vivienda enunciados:

[se] alcanzaron excelentes resultados con adquisición de predios para uso institucional que traerán al municipio

desarrollo de los sectores educativos, atención social, de seguridad, de movilidad. Los proyectos de vivienda ejemplo a nivel nacional y reconocidos por el bid. La consecución de grandes proyectos de infraestructura con los que igualmente la ciudad se beneficiará. (Alcaldía Mayor de Tunja 2012, 4)

Los ejes estructurantes de la triada POT, MEPOT y PEMP se utilizan para la revisión de las acciones emprendidas por el ejecutivo municipal, como puede verse a continuación en la Tabla 1.

En el primer eje, los avances denotan acciones, por un lado, superficiales de embellecimiento de los bienes de interés cultural, de los espacios públicos asociados a ellos, y por otro, la consolidación de una incipiente estructura burocrática que sesione sobre la problemática, sumado al trabajo sobre las declaratorias de patrimonio inmaterial (Alcaldía Mayor de Tunja 2012). No es posible dar cuenta en el contenido de la rendición de cuentas de ninguna acción que propenda por proteger los derechos de los ciudadanos más vulnerables que residen en el área del Centro Histórico, ante los fuertes fenómenos de gentrificación y de desplazamiento de actividades informales y no deseadas para el nuevo centro turístico que se espera conformar; en este sentido es que los principios fundamentales del OT de equidad y justicia social y espacial quedan relegados, y finalmente la inversión estatal solo garantizará embellecer un espacio y eliminar lo que obstaculice la mercantilización turística, cultural e inmobiliaria de este patrimonio de los tunjanos.

**Tabla 1.** Rendición de cuentas Plan de Desarrollo 2008-2011

Ejes de estructura del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Rendición de cuentas 2008-2011
I. Tunja ciudad histórica, protección del patrimonio cultural municipal:	Se narran mantenimientos locativos de plazoletas, edificios y monumentos del centro de la ciudad. Se desarrollaron los estudios para la formulación del PEMP. Declaratoria de eventos como patrimonio inmaterial. Conformación de vigías del patrimonio. Creación del Sistema Municipal de la Cultura (un comité). Promoción de ferias y fiestas municipales.
II. Tunja ciudad educativa, educadora y educable, conformación de la franja universitaria ambiental:	Se narran inversiones locativas en los colegios oficiales. Creación de grupos de investigación con entidades educativas estatales (SENA/UPTC)
III. Tunja ciudad generadora de bienestar social, vivienda de interés Social:	Proyecto Estancia del Roble localizado en la periferia noroccidental, colindante a amenaza alta por erosión hídrica superficial, alta inestabilidad por taludes y al área de vulnerabilidad media de inundación. Proyecto Torres del Parque en el borde centro occidental del municipio, ubicados en amenaza media por erosión hídrica. Intervenciones locativas en predios por mejoramiento integral.
IV. Tunja ciudad turística, creación, integración y mejoramiento de los circuitos turísticos:	Se diseñó un paquete turístico que termina en la impresión de 10.000 guías turísticas. Se reactivó y creó algunos espacios burocráticos a nivel de comité para el manejo de los temas turísticos. Se establecieron tres rutas turísticas temáticas, ejemplo ruta navideña. Construcción de inventarios y estudios académicos sobre el tema turístico y patrimonial. Capacitación de diferentes actores. Impulso a paquetes turísticos culturales, asociados con Semana Santa y Puente de Boyacá.

Datos: elaborado con base en el Informe de Gestión 2008-2011, Alcaldía Mayor de Tunja 2012.

El segundo eje presenta menos avances, y en este caso se hace más evidente al contrastar con la ambición del discurso de la política pública de OT para dicho eje. Se corrobora, incluso al día de hoy, que no se ha realizado mayor intervención en la Franja Universitaria Ambiental; respecto a lo proyectado en infraestructura para el periodo 2008-2011, solo se narran esfuerzos inconexos de intervención de la infraestructura educativa oficial de primaria y secundaria, y la creación de unos grupos de investigación en asocio con el SENA y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). De estas acciones, a la ambiciosa meta de convertir a Tunja en un nodo de académico, de investigación de punta regional y nacional, hay un trecho inmenso por recorrer, para en realidad comprender la dimensión de tal predicamento y las inversiones, coordinación y gestión necesaria para ello.

El tercer eje muestra cómo las condiciones de ubicación de las VIS terminan siendo un mecanismo de exclusión y de aumento de la segregación socioespacial (véase tabla 1). La localización de los más importantes proyectos construidos en el periodo es siempre periférica y adyacente o inmersa en zonas declaradas de amenaza, bien sea antrópica o natural por erosión o inundación, haciendo que los ciudadanos más vulnerables habiten espacios

que con las características establecidas no brinden las mejores garantías en la calidad del hábitat.

Finalmente, para el cuarto eje, como se enunció con anterioridad, la actividad turística en la medida en que se consolida termina por ser un expulsor de habitantes tradicionales, destrucción del tejido comunitario y entorpecimiento de la accesibilidad para el ciudadano regular a los espacios cualificados para los turistas; ni en la política ni en las acciones narradas en el informe se observan preocupaciones por estas situaciones, ni mucho menos actuaciones que garanticen un disfrute equitativo y justo espacialmente del turismo en este territorio. Es así como al revisar las metas del programa “Turismo Jalonador de Empleo” (Alcaldía Mayor de Tunja 2012, 20), se valida la ausencia anteriormente narrada.

Por último, el “Programa: Plan de Ordenamiento Territorial” (Alcaldía Mayor de Tunja 2012, 248) está compuesto por una serie de metas que, contrario a la posibilidad de hacer un seguimiento a la concreción de los programas y proyectos del POT y su potencial articulador de las distintas dimensiones de la ciudad, a lo único que apuntan es a procesos de construcción de algunos mecanismos de seguimiento como el expediente municipal y los sistemas de información, además de capacitaciones y actualizaciones sobre estratificación.

### **Rendición de cuentas del Plan de Desarrollo “Hechos de verdad, 2012-2015”**

Al revisar la rendición de cuentas de este periodo gubernamental, se encuentra una diferencia fundamental con la pasada administración: existe un claro y marcado apoyo a la política social, que si bien es cierto no llega a concretarse en un proyecto completamente entregado a los aspectos de equidad y justicia social y espacial, sí obtiene algunos logros parciales en ubicar la importancia estatal a favor de causas que equilibran de algún modo la inequidad social en el municipio. En aspectos como la seguridad ciudadana, se puede observar un enfoque más transversal de la política pública al reconocer la multidimensionalidad de la problemática delictiva, de tal suerte que la respuesta gubernamental tenga una orientación más allá del clásico discurso del control y la coerción, así:

[mejorar] los índices de seguridad, respeto, reconocimiento, participación ciudadana y convivencia pacífica de la ciudad de Tunja a través de la implementación de las estrategias de inclusión social, protección, atención, fomento de los derechos humanos y reconocimiento de los planes de vida de los grupos étnicos, especiales, diferenciales, en vulnerabilidad, con discapacidad, población infantil, mujer y madre y adulto mayor; la implementación de red unidos a partir de sus tres estrategias base. (Alcaldía Mayor de Tunja 2015, 51)

Se complementa tal situación, con una clara y manifiesta acción en la implementación de programas para la atención y el monitoreo de los fenómenos asociados a la corrupción, dando muestras por lo menos de un interés en una de las raíces del problema de inequidad y ausencia de justicia social en Tunja.

Los hechos se materializan, entre otros, en la inclusión de redes sociales y comunitarias para el desarrollo de programas asociados a los eventos y festivales municipales, para el eje de estudio de turismo y en la construcción de infraestructura municipal.

Por otro lado, también se encuentra una materialización en la atención del problema de vendedores ambulantes ante lo cual se plantean acciones directas que denotan una estrategia para la atención de la problemática, que en buena parte descansa sobre una interacción institucional con los vendedores ambulantes para la construcción consensuada de acciones que plantean una organización de la actividad, más que un mero desplazamiento y prohibición de ella.

Finalmente, las acciones que en este sentido son más afines con los principios de la política pública de OT, son las relacionadas con la implementación de presupuestos

participativos, los cuales traen escenarios de democratización, decisión comunitaria y apersonamiento de la ciudadanía sobre los programas de gobierno, “direccionado hacia proyectos de inversión identificados por la comunidad” (Alcaldía Mayor de Tunja 2015, 68).

Sin embargo, los vacíos siguen siendo prácticamente los mismos de la administración pasada, respecto a la falta de articulación sectorial, acciones superficiales y de embellecimiento, acrecentamiento de los desequilibrios territoriales y la segregación socioespacial, y acciones que acentúan el colonialismo cognitivo, como la búsqueda y el asesoramiento en ciudades europeas, como Barcelona que tienen contextos y retos distantes de los que les competen a las ciudades latinoamericanas, sobre todo en el caso de Tunja que intenta incursionar como un Distrito de Innovación; acciones en ese sentido se pueden evidenciar en la siguiente cita:

[...] se empezaron a liderar acciones estratégicas para alcanzar la visión a través de cooperación técnica con el Ayuntamiento de Barcelona para la transferencia del modelo de distrito de innovación 22@barcelona a la ciudad de Tunja y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–PNUD para la formulación de la Agenda Prospectiva Tunja, Visión 2039–Ciudad del Conocimiento. (Alcaldía Mayor de Tunja 2015, 91)

En últimas estas concreciones no dan cuenta del avance en metas tan complejas y ambiciosas como las del eje 2 (Tabla 2).

### **Rendición de cuentas del Plan de Desarrollo “Tunja en equipo, 2016-2019”**

Las narraciones de la rendición de cuentas de este periodo muestran un retroceso en cuanto a la preocupación de la política pública con carácter social que tenía la anterior administración. Se observa el cambio drástico en una administración que coloca un gran acento en reportar cifras (metros de vías, parques y andenes, entre otros), y que no tiene mayor interés en sumar a las comunidades ni en el manejo participativo de los presupuestos, ni en su ejecución. Se perdieron los avances en temas sensibles tales como el manejo de los vendedores ambulantes, cayendo en miradas convencionales que nunca han solucionado tal problemática, como las de alojarlos en locales fijos; generalmente esta clase de respuesta termina en fracasos de infraestructura por la naturaleza de la actividad y porque la nueva localización no es estratégica por el bajo flujo de compradores que transita estos sitios, que son finalmente predios estatales sobrantes de otros procesos.

**Tabla 2.** Rendición de cuentas Plan de Desarrollo, 2012-2015

Ejes de la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Rendición de cuentas
I. Tunja ciudad histórica, protección del patrimonio cultural municipal:	Las acciones se centran en reparaciones locativas de inmuebles de interés cultural y espacios públicos emblemáticos, y con ello se da cuenta del avance en la implementación del PEMP. En términos del manejo de vendedores ambulantes se encuentra un discurso más complejo que el del anterior gobierno, buscando espacios concertados para la reubicación, rotación y señalización de tal actividad, a través de encuentros y capacitaciones.
II. Tunja ciudad educativa, educadora y educable, conformación de la franja universitaria ambiental:	Las acciones iniciales en este eje son más asertivas, en la medida en que arrancan por insertar al municipio en el Sistema de Ciencia y Tecnología de la nación, y con la creación de una Unidad Administrativa Especial de Ciencia y Tecnología e Innovación (UMCITI). Luego tal impulso se diluye en viajes a Europa principalmente para buscar asesoramiento de espacios bastante desgastados en las retóricas asociadas a ciudades “exitosas” como producto mercantil, cultural, deportivo, empresarial y turístico, caso Barcelona, en donde se manifiesta la colonialidad cognitiva y el empoderamiento de paradigmas diametralmente opuestos a la realidad social, económica, política y ambiental de un municipio como Tunja. Las demás acciones se van en viajes y becas internacionales para funcionarios.
III. Tunja ciudad generadora de bienestar social, vivienda de interés social:	Proyecto de VIS Antonia Santos Etapa II, localizado en la periferia sur oriental del municipio, contiguo al área de amenaza hídrica alta, en las inmediaciones del humedal El Cobre, en área de amenaza alta y media de inundación. Se narran algunas intervenciones puntuales de mejoramiento integral en barrios informales.
IV. Tunja Ciudad turística, creación, integración y mejoramiento de los circuitos turísticos:	Las acciones aquí se concentran en fortalecimiento de eventos y festivales, presentando la inclusión de población vulnerable a través de ejercicios de inclusión con la intervención de la llamada “Red Social de la Cultura”. Las demás acciones tienen que ver con pedagogía sobre museos y equipamientos culturales.

Datos: elaborado con base en el Informe de Gestión 2012-2015, Alcaldía Mayor de Tunja 015.

La administración planteó una nueva revisión del POT, en la cual esgrime un buen número de argumentos sobre la incompletitud de la reglamentación (Alcaldía Mayor de Tunja 2019), que bien hubiera podido resolverse como funciona en muchas de las estructuras de OT del país, a través de una normativa detallada de los instrumentos de planeamiento urbano, léase planes maestros, planes zonales, planes de implantación, fichas normativas y demás, que hubieran evitado el desgaste de emprender un cambio de normativa, cuando apenas pasaron cinco años de la promulgación de la anterior.

Las acciones gubernamentales de este periodo, en cuanto a los ejes estructurantes de la política pública de OT, son pocas, superficiales y de poco impacto para lo que en primera instancia planteó el POT de 2001 y posteriormente ratificó el POT de 2014 (Tabla 3).

Por ejemplo, en el caso neurálgico de la vivienda, la administración municipal quedó supeditada a atender el tema de las fallas de los proyectos heredados del gobierno 2008-2011, Torres del Parque y Estancia del Roble, y no hizo ningún nuevo aporte en el déficit de vivienda municipal.

No es desconocida la grave situación que aún afrontan las familias de los proyectos de vivienda Torres del Parque

y Estancia del Roble, problemática heredada a esta administración y que demandó todos los esfuerzos para la atención de las 1.420 familias afectadas. Es importante aclarar que los proyectos en mención iniciaron su ejecución en el periodo de gobierno 2008-2011. En aras de garantizar una vivienda digna se desplegaron diferentes acciones técnicas, jurídicas y administrativas, llevadas a cabo para tener la certeza científica y técnica de las condiciones reales en las que se encuentran los proyectos Torres del Parque y Estancia del Roble, problemática que impidió generar nuevos proyectos de construcción de vivienda, pues la prioridad estaba en atender a las familias afectadas. (Alcaldía Mayor de Tunja 2019, 67)

Al contrastar el ejercicio de planificación y OT, sintetizado en el POT, la MEPOT y el PEMP con los resultados presentados por las tres más recientes administraciones municipales de Tunja, es posible observar que las acciones encaminadas en la ejecución de tal política pública se caracterizan principalmente por ser sectoriales, poco transversales, con bajo nivel de inclusión de la comunidad en las soluciones para desarrollar, fragmentadas y sin usar las bases y los lineamientos en términos de planeación

territorial que contiene el POT, la MEPOT y el PEMP, ante los cuales solo plantean algunos instrumentos de seguimiento y de manejo de la información geográfica. Tal situación no permite consolidar una actuación sólida frente

a los grandes intereses económicos presentes en la ciudad, teniendo en cuenta el rol estatal de compensar la balanza entre lo público y lo privado en la defensa del bienestar común por encima de la imposición de unas élites.

**Tabla 3.** Rendición de cuentas Plan de Desarrollo 2016-2019

Ejes de la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Rendición de cuentas
I. Tunja ciudad histórica, protección del patrimonio cultural municipal:	Se narra el inicio de las actividades relacionadas con la ejecución de la primera fase del PEMP, todas de nuevo referidas a reparaciones, restauraciones y ornato. Sobre el patrimonio se desarrollaron inventarios, capacitaciones y visitas guiadas en los circuitos patrimoniales y el centro histórico. Las acciones frente al manejo de los vendedores ambulantes volvieron a la perspectiva clásica de buscar proyectos que desplazan a un punto fijo a estos comerciantes, los cuales no funcionan con esa lógica, y endurecer el manejo policivo del asunto.
II. Tunja ciudad educativa, educadora y educable, conformación de la franja universitaria ambiental:	Se narran intervenciones de infraestructura sobre todo en edificios de educación primaria y media. Se desarrollaron planes y proyectos de tipo pedagógico en esas mismas instancias y para la educación superior, solamente se habla de cifras de aumento de matrícula a través de opciones como ampliación del acceso de crédito del Icetex.
III. Tunja ciudad generadora de bienestar social, vivienda de interés social:	Este gobierno tuvo que atender las problemáticas de los proyectos de VIS Estancia del Roble y Torres del Parque, relacionadas con corrupción, deficiencias técnicas de los diseños y construcción, e incumplimiento de los contratistas. Bajo esta situación se amparó para establecer que no pudo emprender nuevos proyectos de VIS. Se alcanzó a adelantar algunos estudios y actividades relacionadas con poder terminar la construcción de los mencionados proyectos.
IV. Tunja Ciudad turística, creación, integración y mejoramiento de los circuitos turísticos:	El discurso de cuentas sobre lo turístico está centrado en el plan Tunja Bicentenario, a través del cual se narra aumentos significativos en la afluencia de turistas al municipio. Pero de nuevo hay ausencia de cualquier preocupación sobre las problemáticas públicas asociadas a la actividad turística, relacionadas con gentrificación, desplazamiento de actividades no provechosas y pérdida del goce de los ciudadanos de sus espacios tradicionales.

Datos: elaborado con base en el Informe de Gestión 2016-2019, Alcaldía Mayor de Tunja 2019.

### **Evolución urbana de Tunja. Análisis cartográfico de la actualización catastral 2000-2019**

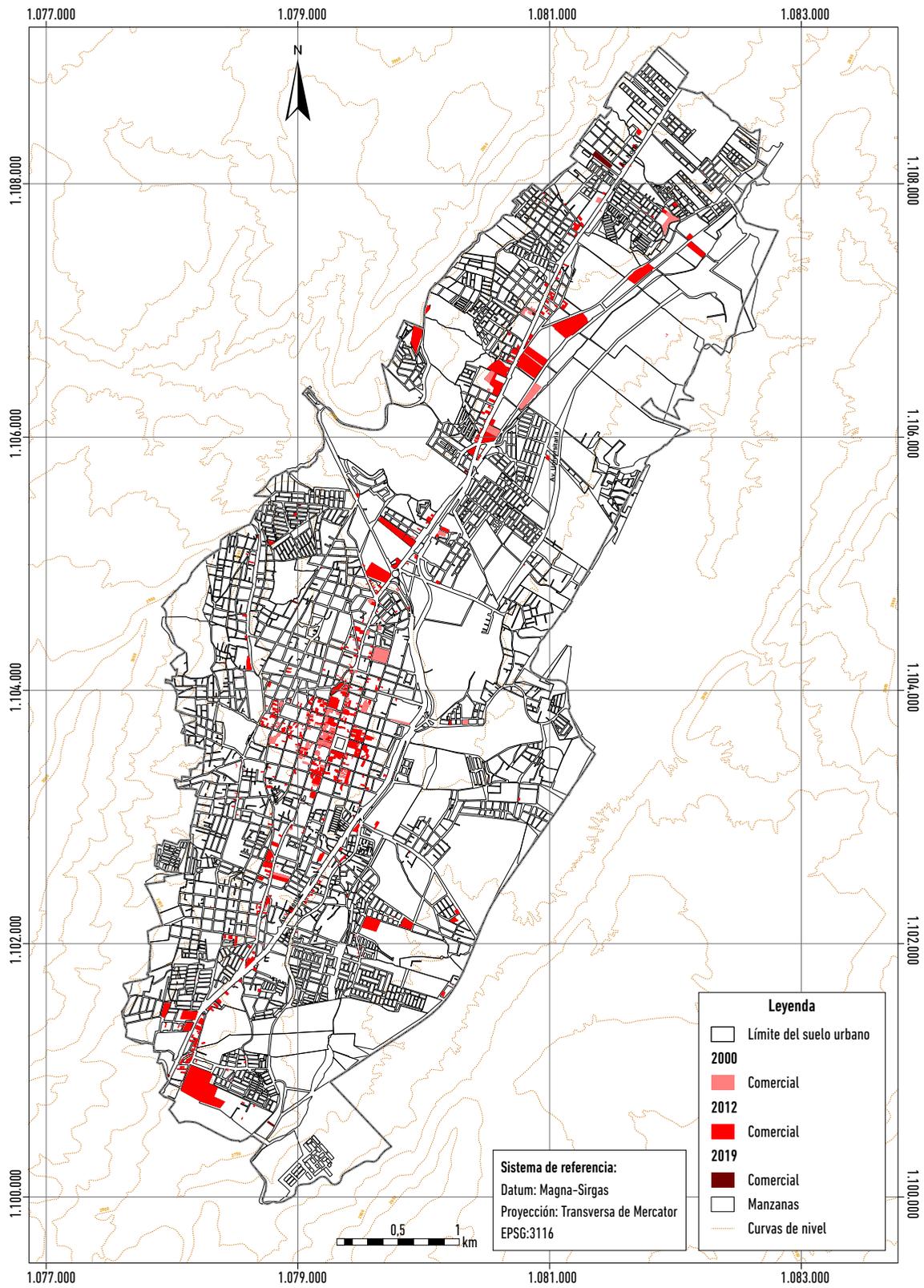
El IGAC suministró la base georreferenciada de la actualización catastral de los años 2000, 2012, 2018 y 2019, a partir de la cual se construyó una cartografía que permitiera dar cuenta de las transformaciones urbanísticas del periodo de estudio.

Los atributos con que se contaba en dichas bases, se refieren al avalúo catastral, el destino catastral y la altura de las edificaciones, principalmente. Por otro lado, también se contó con información cartográfica suministrada por la Secretaría de Planeación Municipal, en la cual se resalta un registro de las licencias de construcción emitidas entre 2012 y 2016, cubriendo parcialmente el periodo de estudio. Con esta información, se procedió a identificar algunas características en la evolución urbana del municipio, con

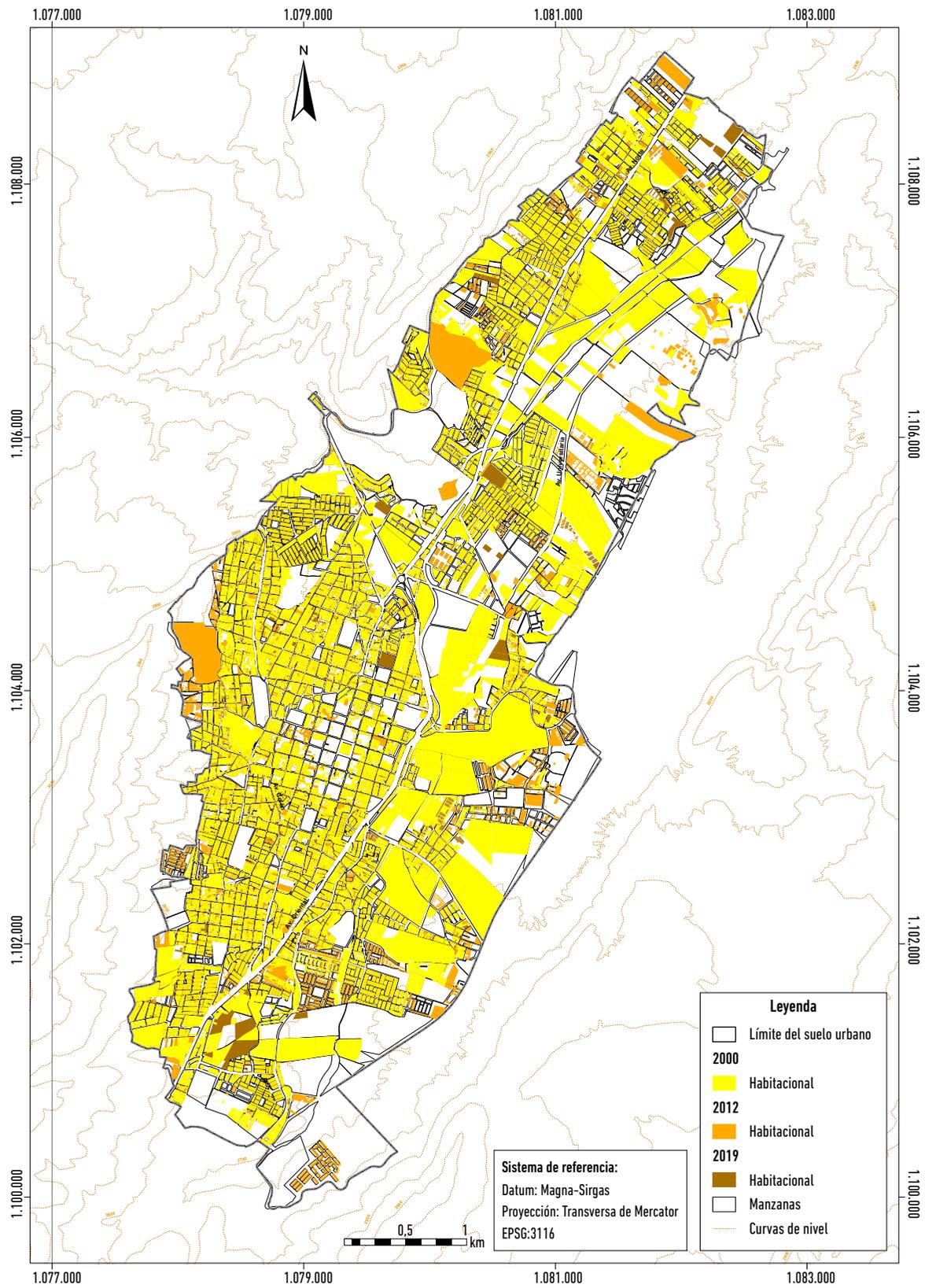
la finalidad de reforzar el análisis a la política pública, en cuanto a la concreción en la realidad urbana.

#### **Evolución del uso del suelo**

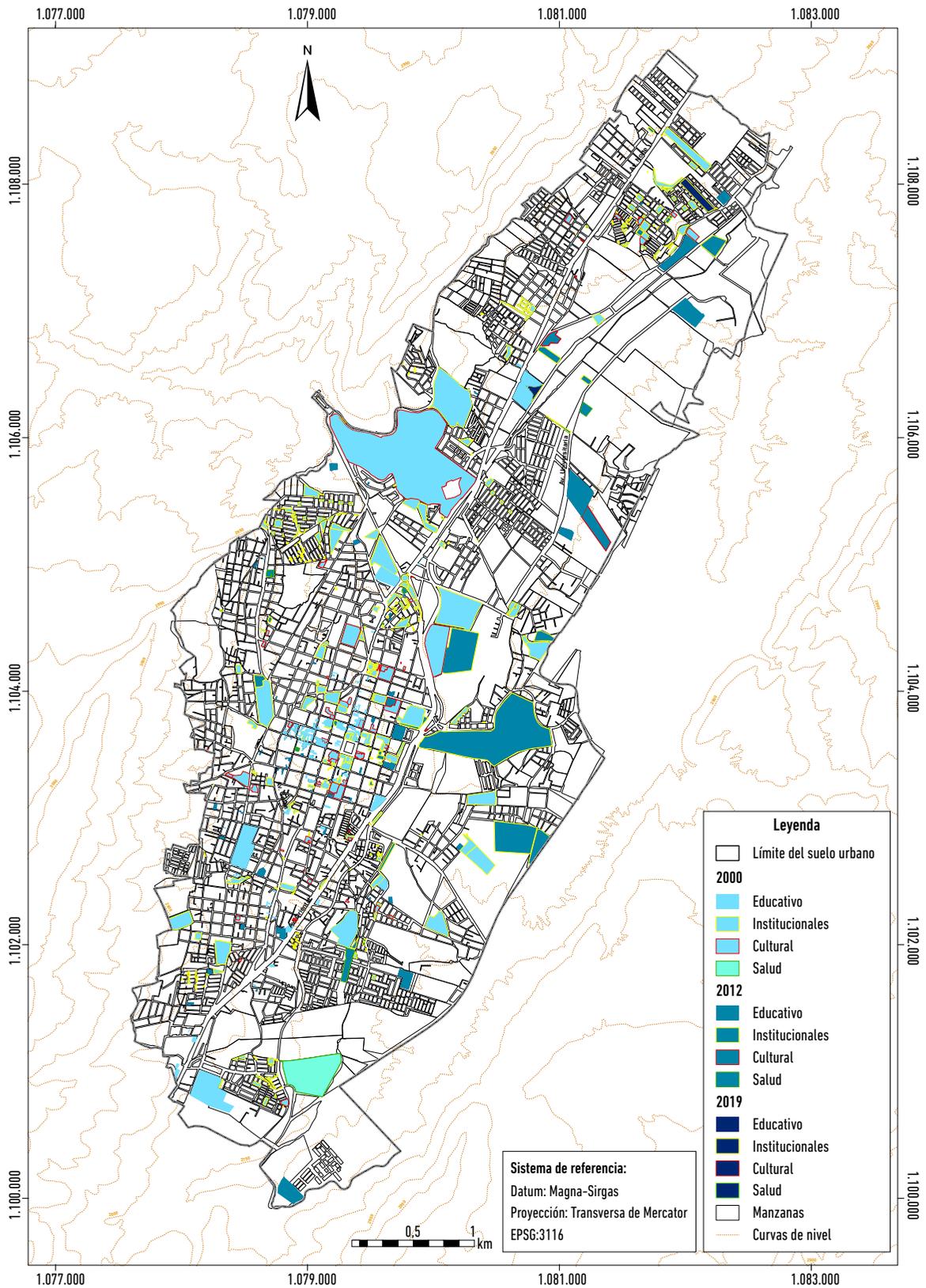
El primer destino analizado corresponde al comercio (Figura 7), en el cual se evidencia la consolidación durante el periodo de estudio de un eje estructurante de la actividad comercial en el sentido sur-norte, principalmente sobre la avenida Norte. También es posible observar la consolidación de un nodo de nuevos comercios en el área norte de la ciudad entre los ejes viales que corresponden a la avenida Universitaria y la carrera 2.<sup>da</sup> Esta es un área que entre centros empresariales, clínicas, colegios y universidades privadas y urbanizaciones con viviendas de alto costo, se está consolidando como un gueto de sectores acomodados de la ciudad.



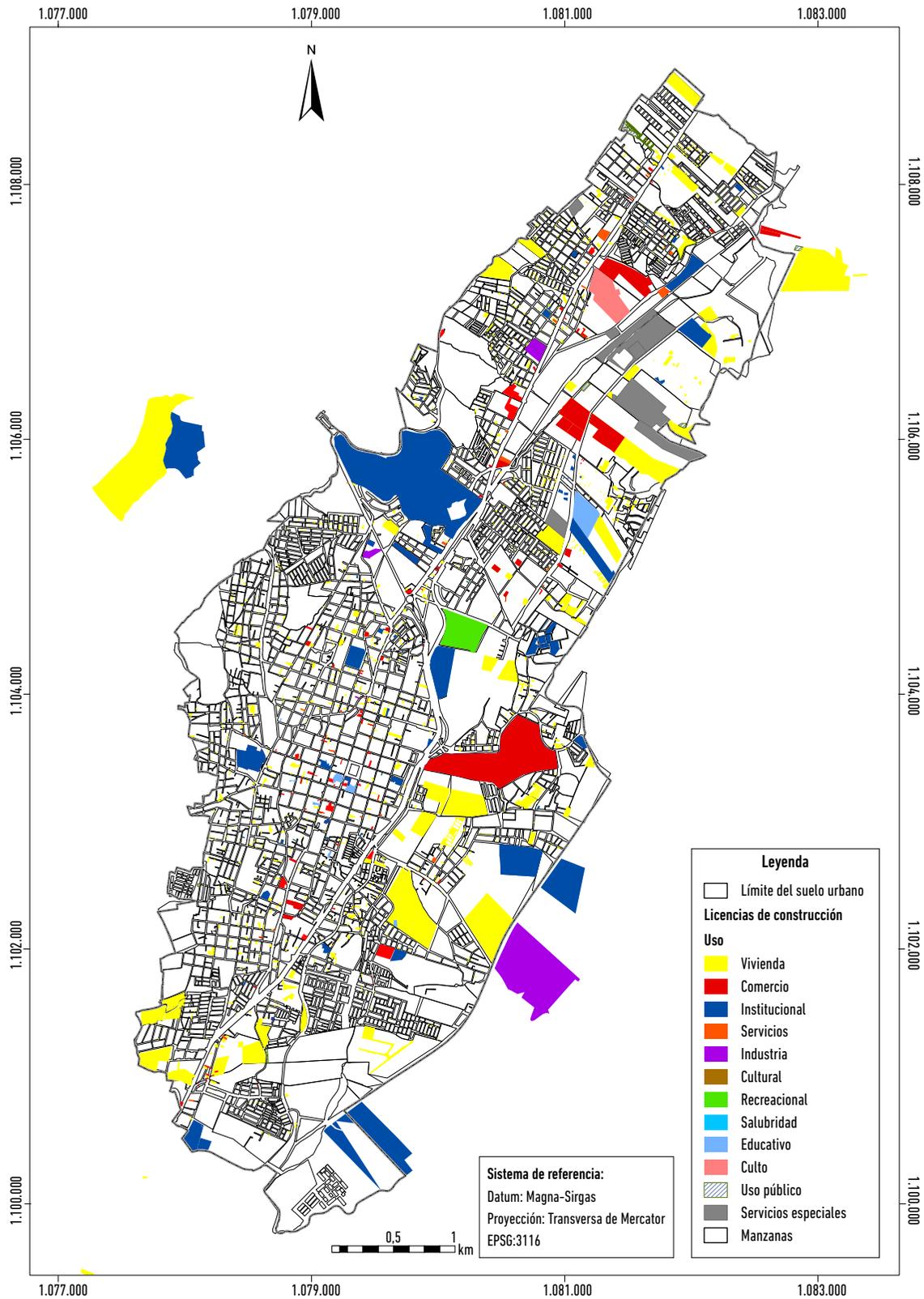
**Figura 7.** Crecimiento del uso comercial 2000, 2012 y 2019.  
 Datos: IGAC 2020.



**Figura 8.** Crecimiento del uso residencial 2000, 2012 y 2019.  
 Datos: IGAC 2020.



**Figura 9.** Crecimiento del uso de equipamiento 2000, 2012 y 2019.  
 Datos: IGAC 2020.



**Figura 10.** Licencias de construcción 2012-2016 por uso.  
 Datos: Oficina Asesora de Planeación, Alcaldía Mayor de Tunja 2020.

Hacia el sur, el fenómeno de consolidación de nodo comercial es bien distinto, aparece alrededor de la plaza de mercado y ganado de la ciudad, jalonando una serie de servicios relacionados con el comercio pesado, de alto impacto, justo cerca de áreas de urbanización informal, ocupadas por segmentos de la población de menos recursos, y donde precisamente se están ubicando los proyectos VIS como el Antonia Santos, generando un gueto de condiciones urbanísticas y de impacto por el bodegaje, cargue y descargue, e impacto ambiental de las actividades propias del comercio mayorista de alimentos.

Finalmente, se observa una transformación comercial en el centro de Tunja, en donde aparece una ampliación de la corona comercial sobre él, dejando cada vez menos espacio para los planes de vivienda del PEMP, que siguen sin emprenderse al día de hoy. En el periodo de estudio —2000- 2012— el uso comercial es el más dinámico y de mayor expansión en la ciudad.

El segundo uso del suelo por revisar es el residencial. En la Figura 8, se puede observar cómo las intervenciones más recientes corresponden a ubicaciones de borde; en el occidental, el periodo más intenso atañe a 2012, en el extremo norte y sur compete a los desarrollos más recientes del 2019, que están caracterizados por la polarización de la segregación socioespacial similar a la de Bogotá, entre los mismos espacios cardinales, con las mismas condiciones económicas; al sur los proyectos VIS e informales, al norte las urbanizaciones tipo conjunto cerrado. Mientras tanto el centro se consolida como un área comercial y el centro oriente como otra periferia pobre.

El último uso por revisar corresponde a los equipamientos (Figura 9), los cuales también presentan una organización de aparición más reciente en las periferias de la ciudad en el periodo de estudio, con un énfasis en el borde oriental de la ciudad. Un fenómeno marcado es la consolidación de equipamientos culturales en el centro histórico.

La concentración de dotacionales es clara en el área central de la ciudad, también es posible observar otro nodo del uso dotacional amplio para la pequeña área que cubre en el norte acomodado de la ciudad, en el sector los Muiscas, entre la avenida Norte y el río Chulo.

En cuanto a las licencias de construcción entre 2012 y 2016 (Figura 10), se puede observar cómo el área central de la ciudad se dinamiza con licencias de uso comercial e institucional, la periferia sur presenta un acento en licencias residenciales y la periferia norte una dinámica mucho más variada entre lo residencial, comercial e institucional.

Otro de los fenómenos preocupantes es la presión sobre el suelo suburbano, con la aparición de proyectos que jalonan el área urbana del municipio prácticamente en todos los costados; vivienda suburbana, equipamientos campestres e industrias son tipologías constructivas que se observan licenciadas en este periodo.

## Conclusiones y recomendaciones

La política pública de OT no ha sido suficiente para lograr los lineamientos base de equidad, preminencia del interés público sobre el privado y justicia social y espacial.

La política de OT, como se enunció desde el principio, termina siendo un compilado de buenas intenciones que enmascara vacíos primordiales y posturas en contravía al objetivo de garantizar un acceso digno a la ciudad para todos.

A continuación, algunos ejemplos de los enunciados vacíos y contrasentidos. Las principales ciudades colombianas, incluida Tunja, han vivido durante las últimas tres décadas procesos de reapropiación de sus centros históricos, desde las élites locales que en épocas coloniales y hasta entrada la república, ocuparon estos espacios de la ciudad y que luego en diferentes procesos fueron abandonando paulatinamente. Esta reapropiación como proceso del capital esta auspiciada desde un discurso patrimonial en el cual edificaciones y tejidos urbanos se consideran patrimonio de todos los ciudadanos; por otro lado, el turismo histórico y cultural se convierte en otro de los elementos de importancia en esta situación. Por ende, el centro histórico se vuelve un espacio objeto de especulación y generador de plusvalías en la medida en que se desarrolla el proceso de reapropiación de las élites y en que los gobiernos locales, como se observa en Tunja, destinan ingentes recursos en el embellecimiento de edificaciones y espacio público coadyuvando a construir la sobrepresión que impele la gentrificación y desplazando los habitantes tradicionales y las actividades informales de las cuales depende el sustento de un gran número de familias de la ciudad. El centro de Tunja se constituye ya no en un espacio para todos, sino más bien en un espacio construido para la explotación del capital y al servicio principalmente del turista. La retórica del OT que se observa en el PEMP y las rendiciones de cuentas, se ve desdibujada en la consolidación en el centro de la ciudad de actividades de explotación comercial de carácter turístico mayormente y la desaparición paulatina de la vivienda, como lo muestra la evaluación del catastro y el licenciamiento. La fuerza de los DGD se manifiesta

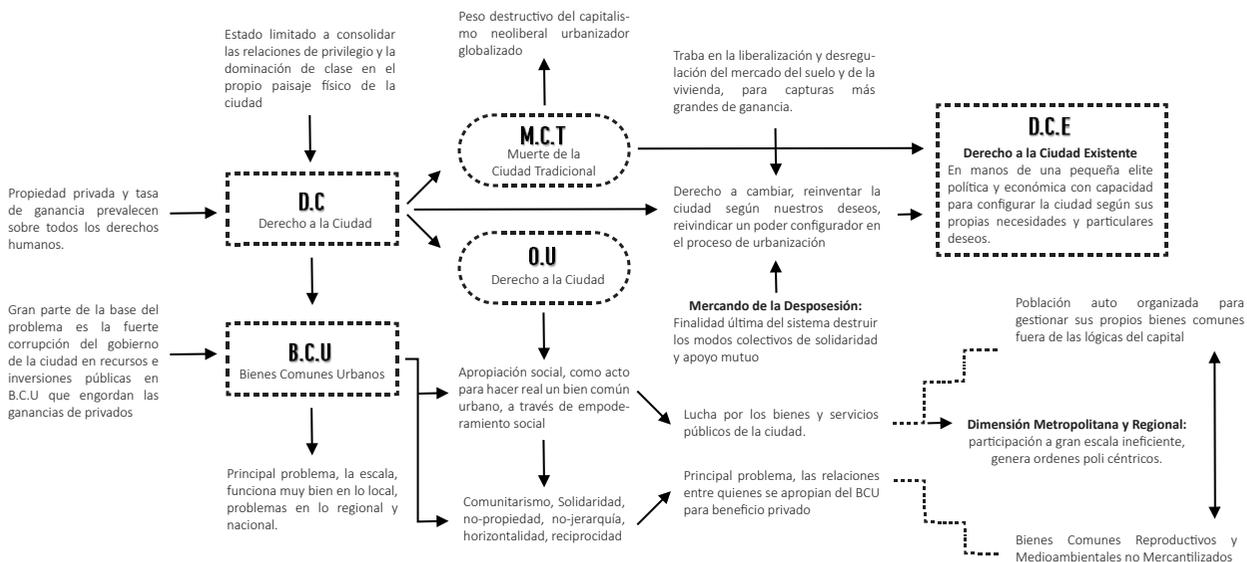
en el proceso de diferenciación del centro de Tunja en la estructura de explotación del capital, en su actual rol y en los procesos de AD que lo acompañan y que despojan a los ciudadanos más vulnerables de una ubicación estratégica en la ciudad.

Luego está la consolidación de un proceso de segregación socioespacial, contrario por completo a los derroteros de equidad y justicia espacial que contienen las enunciaciones de la política de OT y de los informes de gestión de los gobiernos. En el norte de la ciudad se comienza a consolidar la vivienda de clase alta, con nuevos centros comerciales y equipamientos. El sur y los espacios con riesgos ambientales al oriente y occidente de la ciudad se habitan de manera informal, se usan para ubicar los equipamientos más impactantes de ella y la vivienda de interés social. Las mejores condiciones de acceso estratégico, de calidad ambiental y de menor riesgo ambiental y antrópico van definiendo la diferenciación del desarrollo geográfico y el aseguramiento de dichos hábitats para los ciudadanos con mayores recursos económicos, mientras que el OT y la acción estatal toman decisiones como la localización de vivienda de interés social, de equipamientos que impactan el entorno urbano y la sectorización de las inversiones de mejoramiento urbano, de tal suerte que acrecientan este fenómeno en vez de atajarlo, todo esto evidenciado en la norma, los informes de gestión, el catastro y las licencias.

Por último, se tiene el problema de la vivienda de iniciativa estatal para los ciudadanos más vulnerables,

en el cual los ejemplos de Estancia del Roble y Torres del Parque, proyectos de VIS, muestran en su esplendor la operación de DGD y AD, pues no solo desde el conocimiento tecnocrático se escogen ubicaciones que ponen en riesgo la vida de las personas, y se construyen edificaciones que incumplen todas las especificaciones técnicas, lo cual aumenta el riesgo inicialmente planteado. Igualmente, la ubicación de este tipo de vivienda alimenta el fenómeno de segregación socioespacial al consolidar áreas de la ciudad para los habitantes con menos recursos.

Ante el panorama descrito, se plantea como recomendación y contrapeso a la situación analizada en la presente investigación, el fortalecimiento del binomio comprendido entre el Derecho a la Ciudad (DC) y los Bienes Comunes Urbanos (BCU) (Figura 11); un binomio que ante todo debe fortalecerse al nivel de los Movimientos Sociales Urbanos (MSU), más que el institucional. Es inviable seguir insistiendo en negar que, durante prácticamente los últimos dos siglos desde el nacimiento de la República, la política nacional, regional y municipal, ha sido mayormente un instrumento del poder económico para perpetuar sus modelos de expolio, acumulación y segregación socioeconómica que sufre el país. Las ciudades como enclaves de esos emprendimientos de explotación económica son escenarios de las tensiones entre tal ejercicio y la resistencia de las comunidades que aun luchan por sus derechos, por tanto, estos últimos son los llamados a construir desde sus organizaciones comunitarias el verdadero DC.



**Figura 11.** Derecho a la ciudad y bienes comunes urbanos. Fuente: elaborado por el autor con base en Harvey 2013.

El panorama se completa con el fortalecimiento de los BCU, como valores ambientales, culturales y sociales, que deben administrarse desde los MSU, de manera tal que la participación real y no los ejercicios contemporáneos de socialización de decisiones ya tomadas, generen asambleas deliberativas, propositivas y actuantes, en el manejo y la administración del territorio.

La política pública de OT, vista como una tecnocracia burocrática en pocas manos expertas más que nada en teorías y modelos foráneos, nunca será la respuesta en la construcción de territorios equilibrados, equitativos y con justicia social, resultado de una democracia fuerte y realmente participativa.

## Referencias

- Alcaldía Mayor de Tunja. 2001. "Acuerdo 0014 de 2001, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial." Consultado el 21 de febrero de 2020. <https://www.tunja-boyaca.gov.co/pot/documentos-acuerdo-0014-de-2001-pot-tunja-235920>
- Alcaldía Mayor de Tunja. 2012. "Informe de Gestión 2008-2011 Plan de Desarrollo-Para Tunja lo mejor." Consultado el 21 de febrero de 2020. <https://www.tunja-boyaca.gov.co/rendicion-de-cuentas/informe-de-gestion-2008-2011-pdm-para-tunja-lo-mejor>
- Alcaldía Mayor de Tunja. 2014. "Acuerdo 0016 de 2014, por medio del cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tunja adoptado mediante Acuerdo Municipal 0014 de 2001." Consultado el 21 de febrero de 2020. <https://www.tunja-boyaca.gov.co/pot/documentos-modificacion-excepcional-del-plan-de-ordenamiento-19792>
- Alcaldía Mayor de Tunja. 2015. "Rendición de Cuentas Informe 2012-2015 Plan de Desarrollo Hechos de Verdad." Consultado el 21 de febrero de 2020. <https://www.tunja-boyaca.gov.co/rendicion-de-cuentas/informe-de-gestion-final-2012-2015-pdm-hechos-de-verdad>
- Alcaldía Mayor de Tunja. 2019. "Informe Acta de Gestión Tunja en Equipo 2016-2019." Consultado el 21 de febrero de 2020. <https://www.tunja-boyaca.gov.co/rendicion-de-cuentas/informe-final-de-gestion-2016-2019-pdm-tunja-en-equipo>
- Capel, Horacio. 2002. *La morfología de las ciudades. I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones de Serbal.
- Congreso de Colombia. 1997. "Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones." Consultado el 21 de febrero de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de Colombia. 2011. "Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones." Consultado el 21 de febrero de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Dalda Escudero, Juan Luis. 2007. "Planes y políticas urbanas. La experiencia urbanística de Santiago de Compostela desde 1988." *Urban*, no. 12: 102-125.
- De Santiago Rodríguez, Eduardo. 2007. "Madrid, 'ciudad única'. Pautas y lógicas espaciales recientes en la región madrileña." *Urban*, no. 12: 8-33.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2010. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Duquino Rojas, Luis Gabriel. 2020. "Sustentabilidad ambiental urbana. Una revisión a la situación ambiental en Bogotá (1990-2018), desde el materialismo histórico geográfico." En *Sustentabilidad y conciencia ambiental en las ciudades de Abya Yala (Latinoamérica)*, editado por Luis Gabriel Duquino y Sylvie Nail, 229-292. Colombia y Francia: Editorial Agustiniiana, Université de Nantes. <https://doi.org/10.28970/9789585498457>
- Faludi, Andreas. 2003. "La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza." *Urban* 8: 19-34
- Harvey, David. 2000. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- Harvey, David, 2006. "Notes Towards a Theory of Uneven Geographical Development." En *Spaces of Global Capitalism*, editado por David Harvey 69-116. Londres-Nueva York: Verso.
- Harvey, David. 2007a. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, David. 2007b. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David. 2007c. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Argentina: Akal.
- Harvey, David. 2014. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Traficantes de Sueños.
- Lefèvre, Christian. 2003. "La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza." *Urban*, no. 8: 78-92.
- Llop Torné, Josep María y Rafael García Catalá. 2007. "El Plan General Municipal de Ordenación Urbana y Territorial de Lleida, 1995-2015." *Urban*, no. 12: 84-101.
- López de Lucio, Ramón. 2003. "Transformaciones territoriales recientes en la región urbana de Madrid." *Urban*, no. 8: 124-161.
- Massiris Cabeza, Ángel. 2008. "Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollos recientes." *Proyección* 4 (1): 1-34.

- Massiris Cabeza, Ángel. 2011. "Desarrollo, territorio y medio ambiente y América Latina: una integración necesaria." *Proyección* 11 (5): 6-44.
- Massiris Cabeza, Ángel. 2018. "Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina." En *Territorio y estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, coordinado por Joaquín Darinos, 1211-1240. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ministerio de Cultura. 2012. "Resolución 428 de 2012, por la cual se aprueba el Plan de Manejo y Protección del Centro Histórico de Tunja (Boyacá) y su zona de influencia, declarado bien de interés cultural del ámbito nacional." Consultado el 21 de febrero de 2020. <https://www.tunja-boyaca.gov.co/pot/resolucion-no-0428-del-27-de-marzo-de-2012-por-la-cual>
- Neuman, Michael. 2006. "La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala." *Urban*, no. 11: 6-23.
- Nieto, María Antonia. 2006. "Una nueva centralidad para el sur de Ámsterdam: el Proyecto Gershwin dentro del Plan Zuidas." *Urban*, no. 11: 84-93.
- Ordóñez-Matamoros, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pumain, Denise. 2003. "La cuestión de las ciudades en la ordenación del territorio europeo." *Urban*, no. 8: 8-18
- Quijano, Aníbal. 2014. *Cuestiones y horizontes. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- Salet, Willem, y Johan Woltjer. 2006. "Nuevos conceptos de planeamiento espacial estratégico. Dilemas en la región del Randstad holandés." *Urban*, no. 11: 70-83.
- Serrano, Antonio. 2003. "El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español." *Urban*, no. 8: 35-54.
- Vecslir, Lorena. 2007. "Paisajes de la nueva centralidad." *Urban*, no. 12: 34-55.

### Luis Gabriel Duquino Rojas

Arquitecto urbanista, magíster en Geografía con énfasis en Ordenamiento Territorial, candidato a doctor en Geografía. Planificador y consultor urbano con experiencia en reglamentación urbana y ordenamiento territorial. Docente e investigador en ciencias sociales con trabajo investigativo en geografía urbana, planificación y ordenamiento territorial, en la relación sociedad y territorio, movimientos sociales y diálogo de saberes. Líder de procesos de investigación en diversas facultades de artes y arquitectura de Bogotá.