



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Diciembre de 2015 **Nº13**

# Bogotá Económica



*Planeación urbana, un  
desafío de todos*



# CONTRALORÍA

---

## DE BOGOTÁ, D.C.

### Director

Diego Ardila Medina  
Contralor de Bogotá

### Comité de Publicaciones

Ligia Inés Botero Mejía  
Ramiro Triviño Sánchez  
Mónica Marcela Quintero Giraldo  
Yamile Medina Medina  
Adriana del Pilar Guerra Martínez

### Editor

Ramiro Triviño Sánchez

### Coordinación Editorial

Carmen Aldana Gaviria  
Nidia Luz Ariza Rojas

### Colaboradores

Gerardo Ardila Calderón  
Pedro G. Buraglia Duarte  
Lady Marisol Castro Chaparro  
Oneida Castro Hernández  
Ángela Patricia Castillo Rodríguez  
Johanna Cepeda A.  
Soraya Contreras de Bautista  
Bernardo Herrera H.  
Patricia Lizarazo  
Oswaldo Yesid Medina Atuesta  
Luis Felipe Terán Cárdenas  
Luis Fernando Vargas Álvarez

### Portada

Sahitd Salazar

### Diagramación

Oficina Asesora de Comunicaciones

### Fotografía

Oficina Asesora de Comunicaciones

### Impresión

Subdirección Imprenta Distrital -DDDI

ISSN: 2145 – 1036

Contraloría de Bogotá  
Cra. 32A No. 26A-10 piso 14  
Tel. (571) 335 88 88 ext. 11415  
[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

E-mail:

[rtrivino@contraloriabogota.gov.co](mailto:rtrivino@contraloriabogota.gov.co)  
[caldana@contraloriabogota.gov.co](mailto:caldana@contraloriabogota.gov.co)

## Nota del Editor

La Revista Bogotá Económica fue creada para presentar análisis de diferentes aspectos económicos y sociales de la ciudad. Se constituye en un foro abierto que recoge opiniones de diversos sectores. Por tanto, lo expresado aquí es responsabilidad de los autores de cada artículo y no compromete la posición institucional de la Contraloría de Bogotá.

Agradecemos la participación de quienes colaboraron en la presente edición.



CONTRALORÍA  

---

  
DE BOGOTÁ, D.C.

# Sumario

- 3**      **Editorial**  
Planeación Urbana, un Desafío de Todos
- 4**      **Economía y finanzas públicas**  
Perspectivas de Crecimiento, ¿Recesión otra vez?  
*Nidia Luz Ariza Rojas*
- 9**      **Informe especial**  
La ciudad del Siglo XXI: Territorio para Todos  
*Gerardo Ardila Calderón*
- Planificación Urbana y Políticas Públicas sobre el Centro de Bogotá  
*Patricia Lizarazo*
- La Producción del Espacio Urbano Bogotano y su Calidad Espacial  
*Pedro G. Buraglia Duarte*
- Límites a la Planeación Urbana en los Cerros de Bogotá  
*Johanna Cepeda A. y Bernardo Herrera H.*
- Cómo se ha desarrollado la Planificación Urbana en Bogotá D.C.  
*Luis Fernando Vargas Álvarez*
- 43**      **Políticas públicas y control fiscal**  
Vivienda de Interés Prioritario: Utopía o Realidad  
*Soraya Contreras de Bautista*
- El Plan Centro de Bogotá, un riguroso desarrollo de la Planificación Territorial de corta realización física  
*Luis Felipe Terán Cárdenas*
- 54**      **Reseña**  
Gestión del Suelo Urbano en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo –BID  
*Reseña por Oneida Castro Hernández, Ángela Patricia Castillo Rodríguez y Lady Marisol Castro Chaparro*
- 58**      **Estadísticas**  
*Oswaldo Yesid Medina Atuesta*



## Planeación Urbana, un Desafío de Todos

En Colombia la planeación urbana se ha concebido como una función propia del Estado, cuya materialización se realiza a través de los municipios. Desde comienzos del siglo XX en Bogotá se adoptó el primer código urbano, y en los años veinte ya se contaba con planos de la ciudad del futuro. Posteriormente, se contrató a reconocidos urbanistas como Karl Brunner en los años treinta, y Le Corbusier en los años cincuenta y economistas como Lauchlin Currie a finales de los sesenta y comienzos de los setenta, que influenciaron la planeación urbana. La Ley 388 de 1997, también constituye un hito, dado que dio origen a los planes de ordenamiento territorial, y en desarrollo de esta, a la expedición del POT en el año 2000 y sus posteriores ajustes.

No obstante, los esfuerzos realizados en la planificación y en la implementación de instrumentos de gestión del suelo, la ocupación del territorio de Bogotá presenta condiciones de segregación social y desigualdad. Se encuentran poblaciones de menores ingresos que habitan zonas de riesgo y cuencas de ríos, o se instalan en la periferia, sin acceso a servicios básicos; además, dentro de la ciudad también existen zonas que presentan deterioro, como es el caso del centro histórico, y problemas ambientales que necesitan una acción efectiva de la Administración Distrital. A esto se suma, la inseguridad jurídica creada por la suspensión Decreto Distrital 364 de 2013 – MEPOT, por el cual se había hecho una modificación excepcional de las normas urbanísticas.

Entre las respuestas a esta compleja situación, que sugieren los autores que colaboran en esta edición, están: que se implemente una visión sistémica de la ciudad, que involucre no sólo aspectos económicos en la planeación del territorio, sino también sociales y políticos, de tal manera, que se pueda recuperar la base ambiental y reducir la segregación; e igualmente, mejorar el marco regulatorio, que ha hecho énfasis en la definición de derechos de construcción, pero donde faltan elementos coercitivos y de concientización de la población, que posibiliten que la ley se cumpla a cabalidad.

Por otra parte, la ciudad tiene que enfrentar problemáticas como la protección de la reserva forestal de los Cerros Orientales, pues existen diversas posiciones entre los que defienden el bien común, y quienes alegan derechos individuales con licencias de construcción otorgadas legalmente. La solución de esta situación aún está pendiente por definir.

Así mismo, el crecimiento acelerado de la población de Bogotá está generando cada vez más necesidades, y entre las principales está el déficit de vivienda. Las administraciones del Distrito han planteado metas ambiciosas para reducirlo, utilizando instrumentos como: la habilitación de suelos, el mejoramiento de vivienda y procesos de legalización, sin embargo, la ejecución real se ha quedado generalmente corta frente a las expectativas.

En este contexto, se requiere conseguir una mayor sinergia entre las políticas de ordenamiento territorial y los instrumentos creados para la gestión del suelo, y fortalecer el ordenamiento jurídico para que esto sea posible; de manera que se pueda avanzar en el objetivo de mejorar las condiciones de vida para todos los habitantes, respetando el medio ambiente y reduciendo la segregación.

**Diego Ardila Medina**  
Contralor de Bogotá, D.C.

# Economía

y finanzas públicas





Funcionaria Dirección de Estudios de  
Economía y Política Pública

## Perspectivas de Crecimiento, ¿Recesión otra vez?

Después de culminada la crisis de 2008 y 2009, se esperaba que se volviera a recuperar la senda de crecimiento rápidamente. Sin embargo, el mundo ha experimentado desde entonces un aumento moderado en el producto y las expectativas para los próximos años no son alentadoras.

En 2013 y 2014 el PIB global creció en 3,4%, y para 2015 y 2016 las proyecciones de crecimiento del FMI eran del 3,5% y 3,8% en abril, pero en octubre estas cifras se bajaron al 3,1% y 3,6% respectivamente (Cuadro 1). Las economías avanzadas tendrán un débil aumento, cercano al 2%. Estados Unidos presentó tasas de crecimiento de 2,2% y 2,4% en los dos últimos años, para

2015 se espera que avance sólo hasta 2,6% y en 2016 al 2,8%; esto a pesar de que ha mostrado recuperación en el empleo, por el comportamiento de sus sectores de tecnología y bancario, pero hay afectación en el sector industrial por caída en las exportaciones, debida a la apreciación del dólar frente a otras monedas.<sup>1</sup>

La zona Euro no ha podido salir de la crisis y su crecimiento será mínimo a corto plazo, e igual situación, se puede decir de Japón. Por su parte, el Reino Unido tampoco mostrará incrementos significativos. En las economías emergentes y en desarrollo también se han bajado las expectativas, aunque en promedio estarán cercanas al 4%. China que tenía crecimientos por encima

del 7%, se proyecta en el 6,8% para finalizar el 2015, con una disminución al 6,3% en 2016. Según los analistas, su sector externo se ha desacelerado y se están haciendo ajustes para estimular la demanda interna. En cuanto a India, será la economía de mayor crecimiento en los próximos años.

La comunidad de Estados Independientes (Rusia y los países que conformaban la URSS) terminaran el año con una disminución del 2,7%, y su crecimiento será de apenas 0,5% en 2016. En cuanto a los países de Latinoamérica, que

Cuadro 1

### Fondo Monetario Internacional- Proyecciones de Crecimiento Mundial

Zona	Dato de crecimiento		Proyecciones en Abril de 2015		Proyecciones en Julio de 2015		Proyecciones en Octubre de 2015	
	2013	2014	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>Producto Mundial</b>	3,4	3,4	3,5	3,8	3,3	3,8	3,1	3,6
<b>Economía Avanzadas</b>	1,4	1,8	2,4	2,4	2,1	2,4	2,0	2,2
Estados Unidos	2,2	2,4	3,1	3,1	2,5	3,0	2,6	2,8
Zona Euro	-0,4	0,8	1,5	1,6	1,5	1,7	1,5	1,6
Japón	1,6	-0,1	1,0	1,2	0,8	1,2	0,6	1,0
Reino Unido	1,7	2,9	2,7	2,3	2,4	2,2	2,5	2,2
<b>Economías emergentes y en desarrollo</b>	5,0	4,6	4,3	4,7	4,2	4,7	4,0	4,5
Africa Subsahariana	5,2	5,0	4,5	5,1	4,4	5,1	3,8	4,3
América Latina y el Caribe	2,9	1,3	0,9	2,0	0,5	1,7	-0,3	0,8
Brasil	2,7	0,1	-1,0	1,0	-1,5	0,7	-3,0	-1,0
México	1,4	2,1	3,0	3,3	2,4	3,0	2,3	2,8
Comunidad de Estados Independientes*	2,2	1,0	-2,6	0,3	-2,2	1,2	-2,7	0,5
<b>Economías en desarrollo de Asia</b>	7,0	6,8	6,6	6,4	6,6	6,4	6,5	6,4
China	7,7	7,4	6,8	6,3	6,8	6,3	6,8	6,3
India	6,9	7,3	7,5	7,5	7,5	7,5	7,3	7,5
Econ. emergentes y en desarrollo de Europa	2,9	2,8	2,9	3,2	2,6	3,8	3,0	3,0

Fuente: FMI perspectivas de la economía mundial. Estudios Económicos y Financieros. Abril, Julio y Octubre de 2015

\* Rusia y países de la antigua URSS

habían podido sortear la crisis de 2008 y 2009, y posteriormente recuperarse gracias a que los términos de intercambio estuvieron a su favor<sup>2</sup>, muestran ahora en promedio una caída del PIB del 0,3% en 2015 y un pobre crecimiento del 0,8% para 2016, especialmente por la situación recesiva de Brasil y el bajo crecimiento de México. En general, las economías exportadoras de materias primas han visto cómo sus precios

cual se mantendría en estos niveles hasta el año 2021. En Junio de 2015 estos pronósticos bajaron a 3,6% para culminar el 2015 y 3,8% para 2016; de ahí en adelante se estaría por debajo del 5% hasta el 2019. Como se puede observar, tanto el precio del petróleo como la producción se revisaron a la baja. Por su parte, el Banco de la República en su informe de política monetaria<sup>4</sup> presenta una expectativa de crecimiento

Respecto de Colombia, las proyecciones del FMI en Octubre de este año, indican un crecimiento del 2,5% para 2015 y 2,8% para 2016, es decir, este organismo rebajó las expectativas iniciales que eran de 3,4% y 3,7% para estas vigencias, respectivamente.

Otros organismos como la OCDE, se mueven en una línea cercana<sup>6</sup>, para el país se fija un crecimiento del

**Cuadro 2**  
**Marco Fiscal de Mediano Plazo - Supuestos Macroeconómicos**

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>En Junio de 2014</b>												
PIB observado %	4,8	5,0	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	4,7	4,6	4,6	4,6	
PIB potencial %	4,8	4,9	4,9	5,0	4,9	4,9	4,8	4,7	4,6	4,6	4,6	
Precio del petróleo*	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107		
Producción de petróleo**	1.029	1.094	1.130	1.146	1.131	1.100	1.077	1.036	999	959		
<b>En Junio de 2015</b>												
PIB observado %	3,6	3,8	4,2	4,3	4,8	5,0	5,0	4,8	4,7	4,3	4,3	4,3
PIB potencial %	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Precio del petróleo*	74	70	65	61	58	61	62	63	64	64	64	64
Producción de petróleo**	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	999	959	950	940

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

\*USD por barril. Precio de largo plazo para la canasta nacional de crudo

\*\* miles de barriles por día

vienen cayendo en los tres últimos años, especialmente en petróleo, metales y materias primas agrícolas, además, en Latinoamérica esta situación está acompañada de depreciación del tipo de cambio y debilitamiento de la inversión<sup>3</sup>.

### La Economía Colombiana

Los supuestos macroeconómicos para la economía colombiana divulgados a través del marco fiscal de mediano plazo (Cuadro 2), mostraban que en junio de 2014 se tenía una expectativa de crecimiento del 4,8% para 2015 y de 5% para 2016, la

del PIB del 3% para 2015 con un rango de probabilidad que va desde 2,4% a 3,4%, y para 2016 un crecimiento similar, pero dentro de un rango de mayor incertidumbre entre 1,5% y 4%. El Banco señala como factores que están frenando a la economía: la débil dinámica de la demanda externa por parte de las economías avanzadas, y los bajos precios del petróleo<sup>5</sup> y de otras materias primas que exporta el país; pero espera que esto sea contrarrestado en parte por el comportamiento del comercio interno (ventas al por menor), la construcción en general y la de obras civiles.

2,8% para 2015 y 3% para 2016, señalando que en esta coyuntura se tienen que tener en cuenta los principios de austeridad, productividad

2. Latinoamérica presentó un crecimiento del 6,2% en 2010 y 4,5% en 2011 por el impulso que dieron las exportaciones de materias primas. También influyó el mayor ingreso de capitales, como resultado de las bajas tasas de interés a nivel mundial.

3. Fondo Monetario Internacional-FMI. Las Américas ajustando bajo presión. Octubre 2015.

4. Banco de la República. Informe de Política Monetaria y Rendición de Cuentas del Gerente General José Darío Uribe. Noviembre 6 de 2015.

5. En el marco fiscal de mediano plazo se estimó un precio promedio de 74 dólares el barril para 2015, sin embargo, desde finales de julio los precios han estado por debajo de los 50 dólares por barril.

6. El crecimiento a los ojos de la Océ. En: La República. Noviembre 10 de 2015. [http://www.larepublica.co/el-crecimiento-los-ojos-de-la-ocde-28-3-y-33\\_320386](http://www.larepublica.co/el-crecimiento-los-ojos-de-la-ocde-28-3-y-33_320386)

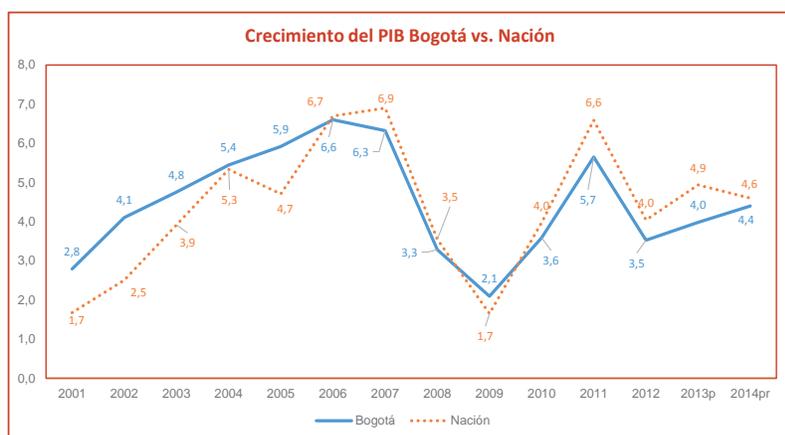
y buena administración económica, ya que está en riesgo el empleo y la superación de la pobreza. Al este respecto, cabe recordar el documento “Visión Colombia Segundo Centenario 2019”, en donde se establecía que se debería crecer al 5% anual entre 2010 y 2013, y a partir de 2014 al 6% anual, dado que “sólo creciendo a estas tasas Colombia podrá generar empleo de calidad, reducir la pobreza y disminuir en forma significativa la desigualdad del ingreso”<sup>7</sup>. Es claro, que la actual coyuntura vuelve a alejar al país de estos objetivos.

### La Economía de la Ciudad

La ciudad aporta la cuarta parte del PIB y su comportamiento está correlacionado con la economía nacional (Gráfica 1). En el año 2014 creció 4,4%, mientras que la nación fue del 4,6%. De igual manera, la proyección

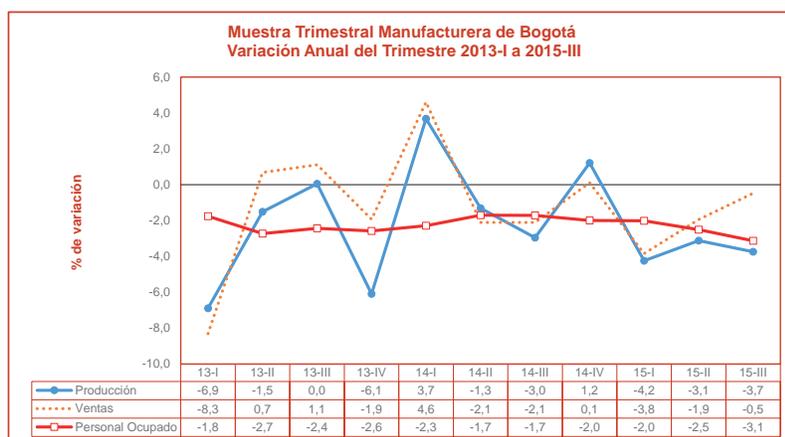
inicial para el Distrito en 2015 y 2016 era que se conservara en un nivel similar con 4,5% de crecimiento<sup>8</sup>, pero posteriormente fue corregida<sup>9</sup> a 3,6% para 2015 y 3,7% para 2016. El comportamiento de algunos los indicadores sectoriales de la ciudad ya presenta signos de preocupación. En el sector industrial (Gráfica 2) se observa que tanto la producción como las ventas, tiene variaciones negativas<sup>10</sup> en la mayoría de los trimestres desde el comienzo del año 2013, y en cuanto al personal ocupado, viene decreciendo de manera sistemática trimestre a trimestre. En el sector comercio (Gráfica 3), el comportamiento de las ventas es volátil, pero se nota una mayor afectación en lo corrido del año 2015, incluso con tasas negativas en los meses de meses de abril, mayo y septiembre<sup>11</sup>. Mientras, el personal ocupado presenta tasas positivas, aunque los aumentos no son significativos. En la construcción puede verse una buena dinámica actualmente, el total de obras en proceso (en m<sup>2</sup>), creció en los tres primeros trimestres 17%, 4,7% y 2,6%<sup>12</sup>, no obstante, el área aprobada

**Gráfica 1**



Fuente: DANE. Cuentas Departamentales 2001-2013p, y 2014pr. Octubre de 2015

**Gráfica 2**



Fuente: DANE. Muestra Trimestral Manufacturera Regional-MTMR

7. Departamento Nacional de Planeación. Visión Colombia Segundo Centenario. Marzo de 2005

8 Secretaría Distrital de Hacienda. Proyecto de Presupuesto Vigencia 2015. Supuestos Macroeconómicos. Octubre 2014

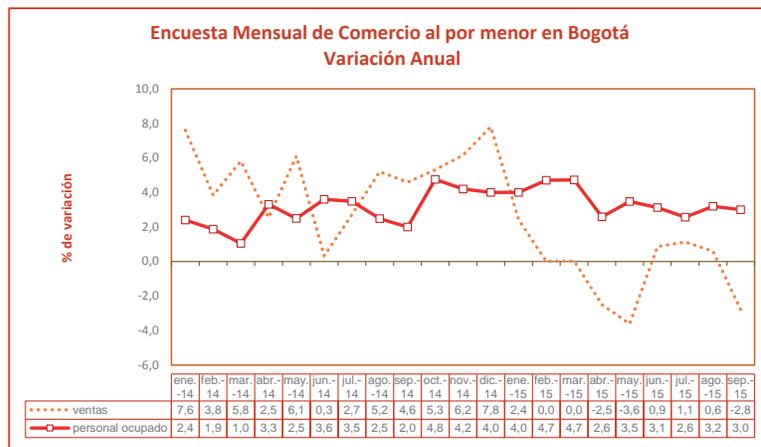
9 Secretaría Distrital de Hacienda. Proyecto de Presupuesto Vigencia 2016. Supuestos Macroeconómicos. Octubre 2015

10 Variaciones en términos reales.

11 Ibid.

12 Variación anual de cada trimestre

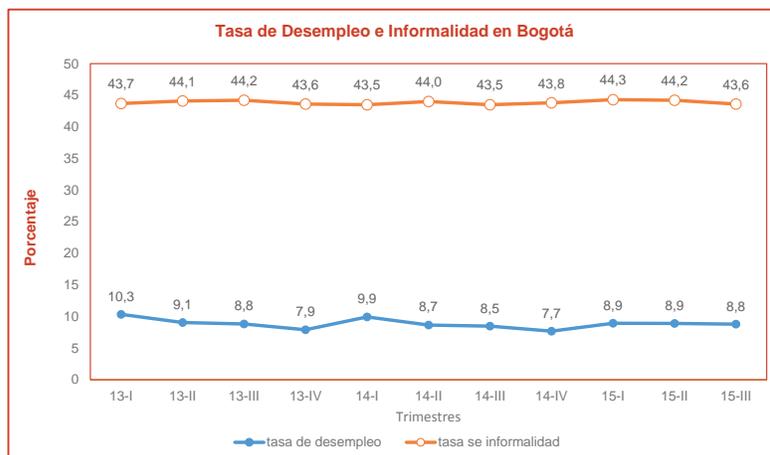
**Gráfica 3**



Fuente: DANE. Encuesta mensual de comercio al por menor

de construcción muestra una caída total de 34,1% y en vivienda de 26,1%, entre enero y septiembre de 2015, frente al mismo periodo de la vigencia de 2014<sup>13</sup>. Por su parte, el sector servicios, según el seguimiento que realiza el DANE a los ingresos por actividades<sup>14</sup>, presenta resultados mixtos para los dos primeros trimestres del año 2015: en las actividades técnicas, profesionales y científicas se registran tasas negativas de 4,8% y 14,7%, también en publicidad con 9,8% y 6,1% de decrecimiento, mientras con aumentos están restaurantes y bares 7,3% y 8%, telecomunicaciones 4% y 3,2%, y actividades inmobiliarias 8,3% y 10,7%. Estas son tasas nominales, pero con una inflación anualizada

**Gráfica 4**



Fuente: DANE. Comportamiento trimestral tasa de desempleo e informalidad

que ya supera el 5%, los crecimientos en los ingresos no son tan significativos<sup>15</sup>.

En el mercado laboral, la tasa de desempleo está fluctuando entre 7,7% y 10% en los dos últimos años, pero las tasas de informalidad no están cediendo, sino que por el contrario, se mantienen alrededor del 44%

En síntesis, en el corto plazo el crecimiento mundial seguirá bajo y una de las regiones más afectadas será Latinoamérica, que en conjunto está en un periodo recesivo, debido a la debilidad del comercio mundial y a la dependencia que sigue teniendo la región en la exportación de materias primas.

Para el país, se espera que los crecimientos del PIB sean muy moderados, y que esto se refleje también en la economía de la ciudad, tanto en el resultado de 2015, como en la vigencia 2016. Es decir, por ahora los pronósticos para Colombia no son tan desfavorables, sin embargo, el nivel de incertidumbre es alto, y el crecimiento esperado pone en riesgo el que se pueda seguir avanzando en los objetivos de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad.

<sup>13</sup> DANE. Estadísticas de construcción y licenciamiento a septiembre de 2015.

<sup>14</sup> DANE. Comportamiento sector servicios en Bogotá. Segundo trimestre de 2015. Corresponde a ingresos nominales operacionales, variación anual de cada trimestre.

<sup>15</sup> DANE. La inflación a octubre es 5,47% (año corrido) y 5,89% (doce meses)

An aerial, sepia-toned photograph of Bogotá, Colombia, showing a dense urban landscape with numerous buildings and a prominent skyscraper in the foreground. The skyscraper has "COLOMBIA" written on its top. The text "Informe especial" is overlaid in a large, white, serif font.

# Informe especial



Secretario Distrital de Planeación

## La ciudad del Siglo XXI: Territorio Para Todos

**E**n los últimos años Bogotá ha venido apostando por concretar una visión transformadora del bienestar social basada, entre otras, en decisiones y actuaciones de carácter territorial.

Desde la comprensión de que las causas que dificultan o impiden alcanzar un estado de desarrollo humano en condiciones de inclusión y con perspectiva de sostenibilidad están asociadas a la forma en que tradicionalmente se ha ocupado y transformado nuestro territorio, bajo la concepción de una ocupación devastadora de las áreas naturales, que incrementa las condiciones de vulnerabilidad, privilegia los intereses del poder económico y acentúa patrones de segregación social y desigualdad.

Para el año 2020, Bogotá necesitará habilitar suelo para la localización de viviendas, empleo, equipamientos, espacio público y otros soportes, para una población aproximada de 8'363.671 habitantes<sup>1</sup>, lo que equivale a asegurar un territorio capaz de albergar 808.506 habitantes adicionales a la población actual, cifra que se acerca al número de habitantes de una ciudad como Cúcuta o dos veces Manizales.

Esta realidad supone pensar la ciudad desde una lógica diferente a la que tradicionalmente

ha determinado las decisiones de ordenamiento, y que ha estado basada en la necesidad de ordenar el territorio a través de la zonificación de actividades, de la separación de la población por condiciones socioeconómicas, y de la separación de flujos respondiendo a la búsqueda de mayores espacios para la circulación del vehículo particular motorizado. Esta concepción responde al principio de separar lo diferente para evitar el conflicto, y su resultado ha sido una ciudad segregada, que se expande indiscriminadamente sobre suelos de alto valor ambiental y que obliga a las poblaciones de menores ingresos a ocupar las cuencas de los ríos, las laderas de los cerros, los sitios de alto riesgo y la periferia urbana.

A partir de este panorama se busca revertir tales patrones, con la concepción de la ciudad como un sistema complejo y heterogéneo no sólo desde la perspectiva física y funcional, sino también desde la perspectiva económica, social y política. La noción de territorio se construye entonces desde una visión multidimensional, orientadora de las decisiones de ordenamiento: Bogotá le apuesta a recuperar y proteger su base ambiental, y a reducir la segregación socio-espacial, esto articulado a una gestión eficiente que busca reducir la distancia entre la planeación y la acción y

hacer posible la participación de todos los actores.

### Los Aspectos Ambientales

La apuesta por recuperar y proteger la base ambiental del Distrito no sólo pone de manifiesto la necesidad de adelantar acciones de restauración de las condiciones intrínsecas de la estructura ecológica, sino también el reto de pensar las formas de ocupación del territorio y las estrategias de reducción de emisiones relacionadas con la prevalencia del vehículo particular motorizado.

Como aspectos clave en la construcción de esta nueva lógica de ocupación del territorio se resalta el papel que cumplen los Cerros Orientales, la ruralidad, la conectividad ecológica, la compactación urbana y la movilidad sostenible.

En relación con los Cerros Orientales la apuesta consiste en establecer condiciones claras de manejo que aseguren su protección y conservación, más aún cuando estos han recibido siempre los impactos del crecimiento poblacional de la ciudad. La tarea clave consiste en la definición de perímetros y en la determina-

1. Proyecciones DANE 2010-2020

ción de las condiciones de ocupación del territorio en las zonas aledañas a los Cerros, teniendo en cuenta que estos son patrimonio ambiental y paisajístico de todos los bogotanos.

En relación con el territorio rural, se parte de un enfoque de desarrollo integral que tenga en cuenta tanto el mejoramiento de la calidad de vida campesina como la protección del patrimonio ambiental: se busca la armonización de la producción agropecuaria a través de sistemas ambientalmente sostenibles, el fortalecimiento de pactos en los bordes urbano – rurales como estrategia central para contener el crecimiento urbano informal, el mejoramiento de la vivienda campesina, y el mantenimiento de los valores culturales y ambientales del territorio rural.

Así mismo, desde el entendimiento del territorio como un continuo que sin embargo ha sufrido una serie de fragmentaciones físicas por las formas inadecuadas de ocupación, se propone la recomposición de la conectividad ecológica entre los Cerros Orientales y el Río Bogotá, en lo cual las cuencas de los ríos que atraviesan la ciudad y la Reserva Forestal Thomas Van der Hammen en el norte de la ciudad, juegan un papel corrector fundamental.

La apuesta por la compactación de la urbanización, con el objeti-

vo de reducir la presión de ocupación de los bordes urbanos, de áreas de alta importancia ecosistémica y de zonas en condiciones de riesgo es la base de muchas transformaciones. Para hacer esto posible es necesaria la promoción de procesos de re-densificación en áreas centrales, la mezcla de usos, la cualificación del espacio urbano, la promoción de acuerdos regionales para controlar la conurbación, así como la puesta en marcha de un manejo diferenciado en los bordes urbanos.

Uno de los objetivos principales que enmarca el significado de una ciudad compacta se sustenta en el concepto de proximidad, en el sentido de una proximidad que produce eficacia, interacción e intercambio; tal factor de cercanía, permite en términos de movilidad, reducir las distancias y los tiempos de trayectos, así como optimizar los costos energéticos, que también son minimizados. Las concentraciones de población rentabilizan las inversiones de infraestructura, de los transportes, de los equipamientos, que se capitaliza en una situación productora de energía y sinergia que reduce el consumo de recursos y aumenta la calidad de vida. De la mano de la compactación urbana está la implementación de una movilidad sostenible y eficiente, teniendo en cuenta que la reducción de distancias posibilita los desplazamientos en modos no moto-

rizados. Sólo si la movilidad se piensa desde un enfoque amplio y sistémico, relacionado con la mezcla de usos, los modos de desplazamiento de la población, la inclusión de la población con menores ingresos y la inclusión de nuevos modos de transporte, será posible que efectivamente se puedan disminuir los desplazamientos en vehículos particulares motorizados, y consecuentemente mejorar la calidad del aire que respiramos.

### Rompiendo patrones de segregación

La segregación socio-espacial en el territorio bogotano ha sido consecuencia entre otras cosas de las decisiones de ordenamiento que se han tomado (o dejado de tomar) desde hace varias décadas; es importante que se haga una apuesta clara para revertir estos patrones.

Como primera estrategia para romper patrones de segregación está la revitalización urbana, que responde a la necesidad de compactación urbana, lo cual implica construir sobre lo construido. Se piensa entonces en renovar, pero desde una visión más amplia: se promueve la concreción de mayores edificabilidades en zonas que demuestran deterioro o subutilización de infraestructura ya instalada, la reactivación de las dinámicas socioeconómicas y el aumento de la oferta de espacio público. La revitalización

urbana implica la prevención de procesos de gentrificación y de la expulsión de propietarios y moradores originales, así como la implementación de estrategias que aseguren la sostenibilidad de los proyectos y de las comunidades que los habitan.

En la revitalización también juega un papel muy importante la habilitación de unidades de vivienda cerca a los centros de empleo, en especial para las comunidades de más bajos recursos. El mayor obstáculo que enfrentan las familias en el acceso a una vivienda digna es el déficit en la oferta de suelos urbanizados, los altos precios del suelo y las dificultades para acceder a subsidios y financiación. Y, aunque hoy se cuenta con avances significativos en políticas públicas para garantizar que más familias puedan contar con vivienda propia de calidad, muchas de estas políticas han sido operadas de forma desligada con la política de ordenamiento urbano, y no se han enfocado en acercar la vivienda a los centros de empleo y de servicios urbanos, lo que ha generado desbalances y desequilibrios en la configuración socioeconómica y espacial de la ciudad.

Así por ejemplo, la mayoría de la población de menores ingresos se concentra en zonas lejanas a los lugares centrales de la ciudad donde se encuentra la mejor dotación de soportes urbanos, lo que se traduce en mayores gastos en dinero y tiempo para el

desplazamiento a los lugares de trabajo y el acceso a los servicios urbanos que se encuentran en el centro. La Vivienda de Interés Prioritario en el centro de la ciudad debe ser posible, de tal manera que la población de menores ingresos pueda vincularse a las dinámicas inmobiliarias y a los circuitos económicos, lo cual tiene además un efecto social relacionado con la posibilidad de interactuar con habitantes que presentan variedad de hábitos de comportamiento, y varios efectos económicos como la creación de capital en la ciudad, el aprovechamiento adecuado de los equipamientos y el control en el aumento de los precios del suelo, que se traduce en estabilidad de precios de los inmuebles.

Como entre los factores de segregación socio-espacial están las dificultades de acceder a infraestructuras públicas de calidad, también se apuesta por el mejoramiento del hábitat popular, que viene de la mano con el acceso a los servicios urbanos, a los espacios públicos, al trabajo y la movilidad sostenible.

### **La Construcción de la Noción de Territorio: Gestión y Participación**

La necesidad de defender y fortalecer lo público significa reafirmar y avanzar en la implementación de tres principios: la planeación del territorio es una función pública; los bienes públicos por su naturaleza son

incluyentes; y la riqueza que genera la ciudad es de la ciudad y debe ser distribuida entre la colectividad.

El primer principio implica que, si bien el ordenamiento territorial constituye una función pública en donde el sector público es protagonista, los demás actores sociales, económicos y políticos pueden y deben hacerse partícipes de esa función. Las actividades que conforman la acción urbanística deben superar las visiones exclusivamente tecnócratas y deben buscar acuerdos entre los diferentes tipos de intereses, mediante la participación democrática de los pobladores y sus organizaciones.

El segundo principio debe orientar el papel que cumple el sector público en garantizar que los bienes y servicios sean distribuidos equitativamente entre toda la población.

El tercer principio orienta el desarrollo de reglas claras para los aportes que cada uno de los desarrollos inmobiliarios le hace a la ciudad en beneficio de la colectividad.

La construcción de nuevas lógicas de apropiar el territorio debe ser articulada con estrategias de gestión y participación que hagan posible la concreción de una visión colectiva, equilibrada, ambientalmente sostenible, y económicamente viable e incluyente.

## Planificación Urbana y Políticas Públicas sobre el Centro de Bogotá

En 100 años, Bogotá ha aumentado 115 veces su tamaño y multiplicado en 78 veces su población<sup>1</sup>. Durante este tiempo en que la ciudad creció vertiginosamente se configuró de manera segmentada y segregada. De hecho, la falta de planificación, control y de oferta de vivienda, permitieron la generación de zonas de origen informal o ilegal, que ocupan más del 25% de la ciudad construida, donde viven cerca de 2.500.000 de personas. El Centro Tradicional de Bogotá, constituido por 4 localidades, cuenta con 59 barrios en un área de 1.730 ha., de las cuales el 30% están declaradas como renovación urbana. Cuenta con cerca de 259.587 residentes y una población flotante de 1,7 millones de personas.

Evidentemente distintos aspectos sociopolíticos y económicos han incidido en la evolución del centro de la ciudad. Las dinámicas de migración, la anexión de cinco municipios, la expansión urbana y el surgimiento de nuevas centralidades a las cuales se trasladó un flujo importante de población y de instituciones localizadas durante mucho tiempo en este sector, dan pautas de los efectos en la configuración de la ciudad y de su Centro Tradicional. Vale la pena entonces revisar el papel gubernamental en este proceso, el alcance de las

políticas públicas, la planificación urbana y los instrumentos de ordenación de territorio, tomando las últimas dos décadas, después de la elección popular de alcaldes y la adopción del Estatuto Orgánico de Bogotá, que marca un giro sustancial en la distribución de competencias y organización administrativa y política de la capital.

A pesar del papel estratégico del Centro Tradicional de Bogotá, se puede observar que no se ha contado con una política integral de transformación urbana consistente y sistemáticamente aplicada en la zona. Analizando la situación de estos 20 años, la continuidad y resultados de las políticas e intervenciones han estado condicionados a los cambios de administración y a la voluntad política de los go-



*PhD en Gobierno y Administración Pública,  
Universidad Complutense de Madrid  
Master en Urbanismo*

biernos y de los actores clave para adelantar allí el desarrollo que se requiere.

Esta situación refleja el progresivo deterioro, declive y segregación de algunas áreas del Centro Tradicional, preocupación esta de la mayor prioridad para la agenda pública actual. Las condiciones del espacio público, congestión, inseguridad, y contaminación han agravado también la estigmatización del espacio central.

El centro es referente principal de la ciudad, por su significado histórico, político, social, cultural, económico y arquitecto-



*Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones*

1. Alcaldía Mayor de Bogotá. Revista Humanidad. Agosto 2015

tónico; símbolo de identidad, de pertenencia, y de la mayor interacción social, sin embargo y a pesar de su importancia, la débil y contradictoria planificación urbana y desinterés político, permitieron durante largo tiempo que las presiones de nuevos usos del suelo conllevaran al descuido y degradación del patrimonio y de buena parte del tejido social y económico del centro, que no contó con la debida atención; así mismo, la migración de los residentes del centro hacia otras zonas afectó la vida social y cultural fuera de los horarios laborales. Aunque no se carece de normatividad y de instrumentos de planificación pensados para el centro de la ciudad, estos no han tenido un verdadero impacto; de la revisión de la legislación nacional urbana, y las del orden distrital, en particular los planes de desarrollo, PD, planes de ordenamiento territorial, POT, y políticas relacionadas con hábitat, espacio público, patrimonio, y renovación urbana, se puede deducir que:

- Existe una marcada desarticulación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales en políticas urbanas. Esto se traduce en imposición de políticas sin consulta, por ejemplo, las regulaciones nacionales sobre vivienda, patrimonio, transporte, servicios públicos, condicionan muchas veces políticas locales y en algunos casos las inversiones

que requieren directa participación de la Nación, como es el caso del transporte masivo.

- Persiste una visión de la ciudad de corto plazo. Los planes de gobierno de los alcaldes tienen horizonte de cuatro años, y si bien todos los Planes de Desarrollo han tenido propósitos claros, con alcances distintos, y un sello e identidad propia, no están inscritos en una visión compartida de la sociedad y del Estado, a partir de escenarios concertados, por tanto muchas iniciativas no trascienden los periodos de Administración. No se logra una cultura política proclive a una visión integral y colectiva de ciudad de largo plazo.

- Ambigüedades en el modelo de ciudad y el papel del centro. Los POT (duración de 12 años modificables antes de esa fecha) que regulan los usos y ordenan la ciudad, no han logrado un consenso sobre el enfoque del desarrollo y el crecimiento urbano. Se observa lo siguiente de las tres versiones: en el POT del año 2000, la incorporación masiva de tierra, con un modelo híbrido que promueve la densificación del centro, pero con énfasis en desarrollos de las áreas de ensanche de la ciudad. En el 2004, se aplazan parte de los desarrollos previstos en esas nuevas zonas, se cierra el perímetro urbano, y se incorpora una visión regional, definiendo

además centralidades, una de ellas el centro, y operaciones estratégicas, y en el 2013 se enfatiza el modelo de densificación ampliando la cobertura del Centro Tradicional al Centro Ampliado, y como resultado de la baja legitimidad de la política y procedimientos formales termina suspendido por las altas cortes.

- Persisten vacíos normativos que dificultan la coherencia de políticas y la posibilidad de su implementación. Paradójicamente se cuenta con un conjunto amplísimo de normas y reglamentaciones del orden nacional y distrital, sin embargo, no se cuenta con una política de patrimonio, ni con una política de renovación urbana. La ausencia de criterios relacionados con los planes parciales, los derechos de los propietarios, cargas y beneficios y gestión del suelo en general, y las excesivas medidas administrativas para compensar la situación, entranan la acción pública y privada, afectan intereses y desmotivan la posibilidad de participación de otros actores a intervenir zonas como el centro.

- Fragmentación de funciones y baja capacidad institucional. La reforma macroinstitucional del Distrito fue un avance en la reorganización de la administración; paradójicamente, en materia de la gestión sobre el Centro Tradicional se eviden-

cion descoordinación y paralelismos de acciones institucionales. Un número importante de entidades tienen injerencia en el centro pero cada una trabaja lo suyo y esto dificulta la convergencia de propósitos, el seguimiento de las políticas, y dispersa las responsabilidades. Más aún hay problemas de continuidad de los funcionarios públicos que lideran estos procesos.



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

- Avances y retrocesos de políticas sobre el centro. Un avance sustantivo fue el Plan Zonal del Centro de Bogotá, PZCB, iniciativa que llevaba varios años en proceso, y el acuerdo con la Nación para la primera fase del Programa de Revitalización del Centro de Bogotá que autorizaba un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo, a pesar del esfuerzo, este fue rechazado en la siguiente Administración distrital. En su comienzo este Plan impulsó la renovación urbana y en ese marco se adelantaron varias etapas para hacer viables varios proyectos; sin embargo, no ha tenido desarrollos posteriores significativos y el arreglo institucional fue desdibujándose así como la implementación de varias iniciativas.

#### El modelo de desarrollo y la gestión urbana del Gobierno Distrital

El proceso de urbanización ha impactado considerablemente

las condiciones y dinámica de los centros fundacionales; sin embargo, se reconoce que el centro es un lugar privilegiado en la ciudad y pieza central del modelo urbano. Es de resaltar el afianzamiento de patrones de expansión desbordada frenados parcialmente hasta hace poco bajo la idea de ciudades densas y compactas. Durante este tiempo en que la ocupación del suelo respondía a la extensión de la ciudad, no se reconoció la importancia estratégica del centro ni las inversiones necesarias para su transformación.

En estos veinte años las prácticas urbanísticas han apuntado a la densificación, o han promovido esquemas híbridos en su crecimiento urbano. Lo que es cierto es que no se logra una cultura política proclive a una visión integral y colectiva de ciudad de largo plazo, por tanto, los resultados de varias propuestas

y proyectos de intervenciones urbanísticas difícilmente logran trascender los periodos de mandato de los Alcaldes.

Tal como se desprende del análisis, se evidencia que la política pública tiene hondas implicaciones en la recuperación del centro. Ello no solo responde a la necesidad de intervenir sectores simbólicos e identitarios que cuentan con niveles importantes de deterioro, o de conservar y proteger bienes patrimoniales, sino que su densificación y mejoramiento también reside en los altos costos sociales, económicos y ambientales que comporta la ampliación de la periferia y la prestación allí de servicios públicos y sociales.

El mandato de los Alcaldes de estos años, que por primera vez son fruto de la elección popular y de la reforma política de Bogotá, marca una nueva era en la



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

gestión pública y en el gobierno urbano. Como resultado de estos procesos democráticos, la ciudad contó con distintos perfiles de gobernantes que impusieron un sello en su administración y marcaron un rumbo en el devenir del centro. Una reseña de estas dos últimas décadas y de su manejo de las políticas públicas permite señalar ciertos rasgos aplicables al Centro Tradicional:

- El relevante margen de maniobra del gobierno. La descentralización y el Estatuto Orgánico de Bogotá le da atribuciones a la Alcaldía Mayor, que se traduce, entre otras, en las competencias locales y el grado de autonomía en la toma de decisiones, y en las relaciones con el Concejo<sup>2</sup>. La planificación territorial y la atribución al gobierno municipal

de la regulación de los usos del suelo e intervención en el mercado del suelo se constituyen en una poderosa herramienta del desarrollo urbano. De la misma manera se considera la inmensa capacidad reglamentaria y discrecionalidad del gobierno distrital en la formulación e implementación de políticas públicas.

- La amplia flexibilidad que tienen los Alcaldes para realizar cambios a las propuestas programáticas ofrecidas en su plan de gobierno. No existen mecanismos claros que sancionen estos incumplimientos, como resultado se cambian prioridades de inversión que son sustituidas sobre la marcha. Un ejemplo ha sido el del metro de Bogotá

- Los presupuestos limitados y la débil gobernanza urbana. En

línea con lo anterior, se constata que los recursos públicos son restringidos, y la escasa gestión con otros actores del desarrollo lleva a que varios de los proyectos urbanísticos están desfinanciados, y el sector empresarial no encuentra razones e incentivos que faciliten su intervención.

- El énfasis en la gestión en proyectos de infraestructura. Estos desarrollos se encuentran desarticulados de programas de renovación urbana que podrían ser benéficos para la ciudad desde el punto de vista fiscal y del desarrollo urbano. La puesta en marcha del sistema masivo de transporte ha sido importante, pero varios proyectos como el metro, el tren de cercanías, los cables aéreos, etc., después de grandes logros y acuerdos, con los cambios de gobierno se aplazan.

- Ausencia de continuidad de las políticas. La cultura política de ciertos gobernantes se ha basado en el desconocimiento de los avances de las políticas de los mandatarios anteriores y, por tanto, se interrumpen acciones que requieren continuidad y secuencia de inversiones y gestiones. Como consecuencia de la fragmentación de la voluntad política, no se reconoce la importancia de una planificación urbana institucionalizada impidiendo el total despliegue del desarrollo urbano.

2. Andres Hernandez. Cider, Universidad de los Andes, 2008. Modelo y calidad de la democracia en Bogotá en la última década.

## Desarticulación de las políticas públicas de transformación urbana

Desde el ámbito nacional, se evidencia que el despliegue normativo político-institucional relacionado con la política urbana (la Constitución, las Leyes de Reforma Urbana, de Desarrollo Territorial, de políticas sectoriales) no ha sido suficiente y persiste una debilidad en la articulación y complementariedad entre los distintos niveles territoriales.

Al examinar la situación del centro bogotano, puede anotarse que desde los años ochenta la Administración Distrital definió explícitamente una serie de iniciativas tendientes a impulsar la rehabilitación y renovación urbana del centro de la ciudad. Bajo distintos marcos como el Plan Centro, Renovar el Centro, Plan Zonal del Centro de Bogotá o el Plan del Centro Ampliado, los procesos de gestión, coordinación, lineamientos de política, inversiones han tenido poco desarrollo y efectividad.

De la aplicación de los POT, que son el principal instrumento planificador, se deduce que en los últimos quince años de aplicación, la debilidad de los lineamientos, los cambios en la delimitación territorial del centro (Centro Histórico, Centro Tradicional, Centro Ampliado,

centralidades) y en los instrumentos como las Operaciones Estratégicas, las UPZ y los planes parciales de renovación urbana, han impedido la seguridad técnica y jurídica que se requiere. Durante estos años, desde la expedición del primer POT, se ha producido un interés esporádico en promotores y urbanizadores para adelantar proyectos en el centro, incluso las zonas en las que hay desarrollos cuentan con una normatividad anterior al POT que ha facilitado su ejecución. Particularmente, y frente al tamaño de lo proyectado, se evidencia muy baja concreción de obras por parte del sector público en esta zona de la ciudad, distintas a intervenciones puntuales de espacio público y movilidad, y un proyecto de vivienda de interés social VIS.

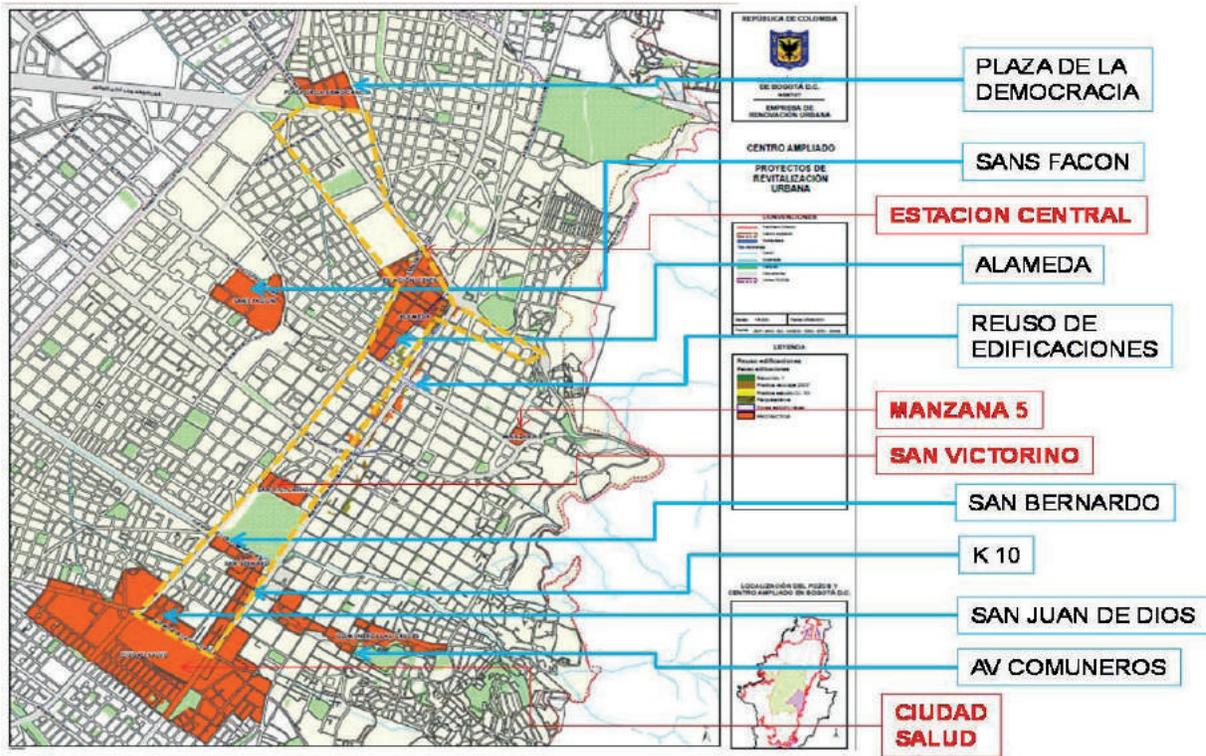
Efectivamente la ciudad ha avanzado notoriamente si se compara con la planificación desordenada de hace más de cuarenta años; sin embargo, se ha generado una política marcadamente normativa con baja legitimidad sobre las decisiones tomadas que ha producido resultados parcialmente efectivos. Las políticas en conjunto, bien sean de renovación urbana, y las de movilidad o de espacio público, patrimonio y hábitat, no han logrado reducir la incertidumbre sobre lo que va a pasar en varios sectores del centro; por ello, los residentes,

los promotores, la comunidad, e incluso al interior del gobierno, no se logra claridad sobre lo que sucederá en el centro.

Otro aspecto que en esta dinámica de grandes ciudades irrumpe cada vez con mayor fuerza es el de la renovación urbana, ante la necesidad de densificar la ciudad, y de atender nuevos intereses socioeconómicos y urbanísticos en las zonas deterioradas. Acá también surgen distintas corrientes y conceptos que difieren en su enfoque sobre recuperación urbana, revitalización, reactivación, reparación, que no implican necesariamente la destrucción total de lo existente, pero que en puede conllevar a afectar la propiedad de los residentes y el entorno de los moradores, con mayor impacto en las zonas donde se localiza población pobre.

La experiencia internacional muestra que los proyectos de renovación urbana pueden desplazar población, acabar con el tejido social, urbanístico y patrimonial o, por el contrario, pueden formar parte de una política que permita integrar a los propietarios, preservar el patrimonio y ser fuente de desarrollo socioeconómico.

En esa disyuntiva se han movido las iniciativas de transformación del centro de la ciudad durante los últimos veinte años. En este período, las administraciones de Bogotá han considerado como



Fuente: Empresa de Renovación Urbana

política los lineamientos de renovación urbana inscritos en el POT, mientras que llevan varios años anunciando la formulación de una política de renovación urbana distrital sin que ello se haya materializado.

**Proyectos y Transformaciones planteadas en el marco del PZCB**

El Plan Zonal del Centro de Bogotá dejó planteados una serie de programas y Planes Territoriales Integrados que no se han desarrollado. Los tiempos se constituyen en un factor crítico, porque la gestión pública y los acuerdos sociales están desfasados con relación al estado en que se encuentra y a las necesidades identificadas en el centro.

Se encuentran barrios en condiciones de grave deterioro y pérdida de patrimonio en zonas cercanas a las instalaciones administrativas de gobierno, y allí es muy poco lo que se ha logrado; inclusive se han generado grandes conflictos entre los residentes por la falta de claridad de lo que se quiere.

De otro lado, en 2010 se resumían las iniciativas en 29 planes parciales<sup>3</sup>, 26 de los cuales eran promovidos por el sector privado a través de planes parciales de renovación urbana, PPRU para las zonas centro y centro-norte. Hoy día quedan 11, y no obstante, a la fecha ha sido adoptado mediante decreto el del Triángulo de Fenicia.

En estos veinte años se han adoptado otros cuatro a nivel de la ciudad, con Estación Central serían tan solo 2 en el Centro Tradicional. Por otra parte, algunos proyectos que se han desarrollado no tienen esta modalidad normativa. Sobresalen los de las universidades, los

*Existe una marcada desarticulación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales en políticas urbanas*

3. Cámara de Comercio de Bogotá, 2010. Avances y Retos de la Gestión Pública Ordenamiento Territorial, Renovación Urbana y Espacio Público



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

proyectos de transporte masivo y espacio público, y algunos en modalidad predio a predio.

#### El papel de los actores que intervienen en las transformaciones urbanas

Los propietarios, los residentes, el sector privado, todos estos actores sienten que pocas veces son tenidos en cuenta en la formulación de las políticas y que no existen la voluntad de adelantar las alianzas necesarias para sacar adelante proyectos de interés de la ciudad.

Además en algunos sectores del centro, hay problemas de titularidad de los inmuebles, y conflictos sociales importantes.

La experiencia indica que ha primado la adquisición de in-

muebles con modelos de desplazamiento de la población y se destaca la fragilidad de las organizaciones sociales y de mecanismos para fortalecer su capacidad.

En el plano de los partidos políticos, a través de sus representantes en el Congreso de la República, tampoco se revela un interés sobre el centro de la ciudad; y para el Concejo Distrital, salvo contadas excepciones, y algún debate sobre la población afectada por posibles proyectos, no se encuentra la prioridad en la agenda política.

Se puede concluir que la escasa participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas públicas, lleva a un bajo nivel de exigencia de los actores hacia el gobierno, en cuanto al cumplimiento de los planes y programas y la rendición de cuentas.

De alguna manera, el gobierno no se siente presionado ni controlado debidamente para cumplir los compromisos y responsabilidades que le competen. Como resultado, las decisiones son aisladas, y los tiempos de los gobiernos para poner en marcha las políticas de transformación en el centro son indeterminados. Puede decirse que las transformaciones urbanas proyectadas para el centro no han contado con una visión clara del centro ni con el suficiente apoyo de los principales actores políticos y económicos de la ciudad y del país.

El centro y la ciudad reclaman voluntad política y acuerdos consensuados como punto de partida.

## La Producción del Espacio Urbano Bogotano y su Calidad Espacial

La producción del espacio urbano es un proceso social complejo que revela una cierta forma de ejercicio del poder que involucra múltiples y contradictorias agendas que se traducen en decisiones a menudo determinantes de la organización y configuración urbana, lo que explica en muchos casos la función reguladora y normativa del Estado y que más allá de aspectos de estilo, apariencia o durabilidad, se refieren a definiciones sobre el uso, tamaño, disposición, orientación configuración, etc., de las edificaciones y conjuntos que en últimas determinan quién puede usar el espacio, cuándo, cómo y dónde y que naturalmente afectan ellos sí, el derecho colectivo a la ciudad, lo cual a su vez explica dicha práctica en el marco regulatorio del ordenamiento jurídico – legal y de los derechos y deberes ciudadanos.

En este contexto la Planeación, el Urbanismo, el Diseño Urbano y la Arquitectura son disciplinas técnicas afectadas por el ordenamiento jurídico de la propiedad y la regulación de los derechos de construcción y desarrollo, lo cual establece un inequívoco puente de relación entre los campos técnico y jurídico.

No obstante, este puente es realmente borroso y se puede afirmar sin equívocos que lo que caracteriza dicha relación no es un claro camino biunívoco y directo sino un complejo esquema decisorio en el cual se filtran diversas y contradictorias agendas ya sea por intereses políticos, económicos o simbólicos, que a su vez se traduce a falencias, omisiones y vacíos en la construcción de mejores ciudades y en este marco, los profesionales que asumen el papel de organizar el territorio y de dar forma a las ciudades, sin importar el tamaño, origen o destino de su encargo o su empeño e influencia profesional y social, se deben someter al cotidiano desafío de poner a prueba su idoneidad y probidad, en un marco delezna-



Arquitecto Dipl. / M.A.U.D. (O.B.U.)  
Docente Pensionado Universidad Nacional de  
Colombia<sup>1</sup>

ble y confuso que determina y le fija límites a su propia autonomía frente a la de los demás tomadores de decisiones.

En realidad la pobre calidad espacial urbana que exhibe nuestra ciudad es una circunstancia que no obedece sólo a una situación de ineficiencia administrativa o de desempeño en las funciones de las oficinas de planeación y las curadurías ni a la “falta de planeación” como muchos afirman. Por el contrario es una responsabilidad compartida igualmente por diversos



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

grupos de interés que mediante esquemas decisorios verticales y autorregulados, participan de su configuración y diseño, pero particularmente por los enfoques corrientes de la normatividad urbanística que de alguna manera legitiman lo no legítimo:

En primer lugar por la Zonificación Especializada, heredera directa del Urbanismo Moderno, las Cuatro Funciones de la “Carta de Atenas” (1931) y el axioma del Funcionalismo como corolario de la misma: “La Forma Sigue a la Función”, lo que dio origen a las “Ordenanzas de Zonificación” (“Zoning Ordinances”) anglosajonas y que se popularizaron entre los años 50 y 60 en nuestro país, que acompañan una visión abstracta y “normalizada” (genérica) del espacio urbano.

El Funcionalismo (De Zurco, 1970)<sup>2</sup>, sobre el cual se apoya esta visión abstracta del espacio urbano, es el vestido que mejor se adapta a la época y los requerimientos de mercado, ya que permite jugar a “todo vale”, en términos de configuración espacial urbana, circunstancia esta que además explica la conveniente aceptación “por el mercado” de una norma funcional y utilitaria que no regula su calidad. La regulación de los usos del suelo sobre lo cual reposa este enfoque normativo resulta tan ingenuo como un

cuento de niños: De acoger los rígidos preceptos de la “zonificación funcional” habría que sellar cerca del 40 % de esta ciudad por contravenir las normas urbanísticas de Usos del Suelo; ¿Quién puede regular algo tan difuso y abstracto como un “uso del suelo”?

En segundo lugar, por el mismo origen de la Ley 388/97 que tanto le quedó debiendo a la “Ley de Tierras” española (“texto refundido” de los años 70) por cuanto empoderó el componente jurídico del aparato normativo de manera tal que urbanistas, planificadores y diseñadores fueron desplazados por abogados urbanistas en decisiones sobre la regulación urbanística de las ciudades.

De hecho, el aparato jurídico del urbanismo colombiano se centra más en forzar la producción de la forma urbana con fines de lucro institucional (diferente del público) y privado (cargas y beneficios), que en promover el mejoramiento de las ciudades, sacrificando quizá el logro de otros objetivos más cualitativos de interés público. (García Bellido 1998<sup>3</sup>; Pinto 2008<sup>4</sup>),

En este marco se entiende que la sola “regulación de derechos de construcción y desarrollo” a los que se circunscribe la normatividad urbanística de hoy, no produce mejores ciudades y

entornos, lo cual debía ser en esencia su función, al amparo del precepto constitucional del “derecho a un ambiente sano” o a las políticas urbanas que promueven “Ciudades Amables” (DNP 2006)<sup>5</sup>.

Reitero que no tengo nada contra curadores, planificadores y urbanistas, abogados, juristas o economistas, funcionarios, etc., pero su concurso y enfoque, es a todas luces insuficiente para construir mejores ciudades.

La norma urbana bogotana, adolece además de un referente claro (llámese proyecto de ciudad) que le otorgue sentido y contenido a su función reguladora y sí más bien se explica y justifica en una especie de tautología puramente jurídica e inespacial: pocos funcionarios de planeación o curadores puede explicar por qué un antejardín de 3:00 m de ancho cerrado con cercas y altos muros ciegos o una torre de 18 pisos donde antes había un conjunto de casas solariegas bifamiliares de 2 pisos sin un solo parquea-

<sup>2</sup> De Zurco, Edward Robert (1970) *La Teoría del Funcionalismo en la Arquitectura*. Ed. Nueva Visión Buenos Aires.

<sup>3</sup> García Bellido J. (1998) *Perspectivas del Nuevo Urbanismo Colombiano. Un Análisis de su Estructura*. (sin publicar)

<sup>4</sup> Pinto Carrillo Augusto Cesar (2008) *Avances del Modelo de Urbanismo Colombiano: Una Mirada Retrospectiva al Análisis de su Estructura Planteado por Javier García Bellido En 1998*. En: ACE© AÑO III, núm.7, junio 2008. Bogotá

<sup>5</sup> DNP (2006) *Construir Ciudades Amables*. Departamento Nacional de Planeación, 2006. ISBN 958-8025-74-5. Imprenta Nacional. Bogotá.

dero adicional o espacio libre público, o porque se cambió un barrio completo para alojar oficinas o EPS, ni eso qué significa en términos de cualificar el espacio urbano o construir un entorno amable y atractivo: Solo se remiten a tal o cual Artículo !!!

Así el espacio urbano concreto y sus valores aparecen dominados por una abstracta lógica legal o funcional (económica) construida a partir de una serie de jurisprudencias que se apoyan en otras anteriores y estas en otras de antes, dando lugar así, a un enorme e incomprensible edificio propio del mejor relato Kafkiano.

Por otra parte, no obstante reconocer que el mercado es un pésimo constructor de ciudad, el Estado ha respondido en un marco de desregulación generalizada, que sin comprender o asumir claramente el enorme valor de la norma en la configuración del espacio urbano concreto ni su trascendencia en término de calidad espacial, ha subordinado decisiones de diseño de la ciudad a definiciones abstractas generales y autoexplicables que no regulan lo que debían y regulan lo que no deben.

Acorde con su política de inversión, el mercado opera en la ciudad con el fin de obtener la máxima utilidad con el mínimo riesgo lo que significa rentar lo

más con la mínima inversión, “imponiendo el valor de cambio sobre el valor de uso del espacio” (Harvey 2014: 31)<sup>6</sup> y transfiriendo costosas externalidades al usuario o comprador final en términos de pérdida de su tiempo libre y de escasez de oportunidades de disfrute y descanso.

En aplicación de estos postulados no se manifiesta como un obediente, sumiso y respetuoso observante de la Ley sino que por el contrario busca adecuar la realidad material y las leyes a sus requerimientos, ya sea por la vía de su transgresión directa (informalidad, ilegalidad) ya por la vía de su acomodada interpretación:

En relación con lo primero, simplemente lo hace por la vía del desacato y en relación con lo segundo, mediante su extraordinaria capacidad para banalizar, transformar y “disolver” (Berman 1995)<sup>7</sup> la esencia de las cosas que en el caso bogotano exhibe una extraordinaria recursividad y capacidad de adaptación o adecuación. En Colombia, tenemos dos ejemplos significativos:

<sup>6</sup> Harvey, David (2014) *Diecisiete Contradicciones y el Fin Del Capitalismo*. Editorial IAEN. Quito. ISBN: 978-9942-950-26-0

<sup>7</sup> Berman, Marshall (1995) *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. Octava edición en español, Siglo XXI Editores, México, 386 págs.

<sup>8</sup> Currie, L. (1961). *Operación Colombia*, Biblioteca de Estudios Económicos, Sociedad Colombiana de Economistas. Bogotá.

• En primer lugar la metamorfosis sufrida por la política financiera de la UPAC.

• En segundo lugar la adecuación de las teorías de la “Ciudad Compacta” o la “Ciudad Densa”

La puesta en perspectiva histórica de las transformaciones de la UPAC revela cómo esta cambió de un modelo de desarrollo urbano a un modelo exclusivamente financiero autorregulado:

En los años 70 se formuló un modelo urbano (Ciudades dentro de la Ciudad) de naturaleza multipolar, tendiente a reequilibrar convenientemente las funciones urbanas y reducir entre otras ventajas, los tiempos y distancias de movilización de la vivienda al trabajo (por ejemplo) el cual acompañó el modelo de financiación conocido como la UPAC. Con ello se aspiraba construir ciudades más modernas y a favorecer el desarrollo económico y social.

Mediante sucesivas reformas y ajustes de los bancos y corporaciones, se rompió la unidad conceptual de este modelo de financiación propuesto por L. Currie (1961)<sup>8</sup>: concomitante con el modelo urbano planteado en esa época, se fue transformando paulatina y progresivamente por presiones del sector financiero que lo convirtió en

un puro esquema de financiación para nichos del mercado de alta rentabilidad.

En cuanto a la transformación de teorías y conceptos, se destaca la profunda reconceptualización y distorsión de tradicionales enfoques profesionales de planificadores y urbanistas: El término “densificación” que era una unidad de medida basada en una noción abstracta y generalizada del espacio urbano, se transfirió a decisiones normativas en la ciudad (Acuerdo 6 de 1990) para determinar derechos de edificabilidad en sectores urbanos, particularmente los consolidados y tradicionales, estrategia esta que contó con el auspicio de tendencias conservacionistas y “ecologistas” que veían en la “contención” de la ciudad dispersa, un conjunto de dividendos ambientales, sumado al ahorro de suelo y de gasto público en la extensión de redes de infraestructura y vías.

De hecho hoy en día se discuten los supuestos beneficios de la “Ciudad Compacta” (Neuman 2005)<sup>9</sup> y la redensificación, (considerada por algunos como “Redensificación Salvaje”).

Es además paradójico el escaso protagonismo del sector público en orientar la inversión pública y privada de manera simultáneamente estratégica y rentable, lo cual su vez promueve e instiga prácticas especulati-

vas en desarrollos individuales “lote a lote”: Las experiencias en Renovación Urbana en esta ciudad son realmente exiguas y pobres.

El gran ausente en todos los casos, es la concepción del espacio urbano concreto, no obstante esfuerzos como el realizado por el equipo del POT de la ciudad en el año 2000 por acercarse a una mirada más concreta y cualificadora del espacio urbano que dio origen a las UPZ, ya que las presiones de constructores y urbanizadores de la época abortaron la elaboración de proyectos asociados con estas disposiciones normativas lo que invirtió lo que debió ser primero: el proyecto y luego la norma.

La regulación a un nivel más fino y concreto de las transformaciones espaciales de la ciudad, chocó con la idea de mantener abierto el camino para especular por parte de constructores y el sector inmobiliario montados en las lógicas de la redensificación, lo que se ha traducido en una ciudad hacinada, incoherente e inhóspita con serios problemas de movilidad y habitabilidad que por igual pasa la cuenta de cobro a promotores, usuarios y funcionarios.

---

9 Neuman, Michael (2005) *The Compact City Fallacy*. En: *Journal of Planning Education and Research* 25: 11-26; Association of Collegiate Schools of Planning. DOI 10.1177/0739456/X04270466 Thomson Reuters New York.



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

Por su parte la acción del arquitecto, circunscrita a los límites del lote, construye y da forma a la ciudad mediante gestos tautológicos de diseño, autocontenidos y autoexplicables, lo que configura el “síndrome del lote” (Buraglia 2015)<sup>10</sup> con lo cual contribuye ampliamente a materializar un entorno de piezas sueltas e incoherentes. Ello ha dado lugar a expresiones como la de un ilustre visitante en los años 90 que al verla y recorrerla afirmaba: “Ustedes tienen una buena arquitectura pero no tienen ciudad”.

No sorprende tampoco el calificativo empleado por H. Lefebvre para definir la naturaleza del espacio urbano moderno, que define como “espacio de catástrofe” (1976: 26)<sup>11</sup> para caracterizar la condición incoherente y fraccionada del mundo urbano capitalista de hoy, cuyas singularidades específicas comparte hoy la Ciudad Colombiana y en particular la ciudad de Bogotá.

Inmerso en las estrategias de inversión del mercado, el círculo de relaciones que durante el proceso de producción y transformación del espacio urbano, establecen la planificación funcional, el derecho urbanístico colombiano y la arquitectura del lote individual, constituyen, el caldo de cultivo propicio para producir “La Ciudad que Tenemos”, lo cual semeja más “círculo vicioso” (perverso quizá) que “virtuoso”.

Este “desconcierto planificado” resulta en un conjunto de piezas sueltas e incoherentes, cuestionables desde el punto de vista de la calidad de vida de sus habitantes, la sociabilidad y el disfrute del tiempo libre, la sostenibilidad ambiental y la competitividad urbana entre otros factores, que no tiene nada que ver con la superación de estadísticas de “NBI” sino con logros en términos de su calidad espacial. El caso quizá más aberrante de esta distorsión lo constituye el Barrio Cedritos, cuyo proceso de re-densificación “lote a lote” lo ha situado a borde del colapso en materia de movilidad y servicios públicos, en términos de precariedad de parques y áreas libres para el disfrute ciudadano y de total ausencia de equipamientos a cargo del sector público, ejemplo que se replica además desde hace más de 20 años en lugares como Chapinero Alto y el Chicó, lo cual ocurre sin duda alguna, con la total aquiescencia y autorización de las entidades de control urbanístico.

Se percibe entonces necesario reflexionar sobre la manera de invertir y transformar este círculo vicioso del desarrollo urbano, lo que involucra la regulación adecuada del mercado<sup>12</sup>, la transformación de los enfoques y las prácticas profesionales y la idoneidad y naturaleza de las normas urbanísticas pero ante todo, definir de manera consensuada, clara y transparente, los

atributos del espacio urbano no sólo en términos funcionales y utilitarios (económicos y jurídicos) sino particular y específicamente, respecto de sus valores cualitativos y sociales lo cual trasciende de temas puramente estéticos y de estilo y más bien alude al buen diseño urbano que CABE (2001: 19)<sup>13</sup>, resume por ejemplo en el siguiente conjunto de principios:

- Carácter
- Continuidad y cerramiento
- Calidad del dominio público
- Facilidad de movimiento
- Legibilidad
- Adaptabilidad
- Diversidad (Sic: óp. Cit.: 19 Traducción nuestra)

*La norma urbana bogotana, adolece además de un referente claro (llámese proyecto de ciudad) que le otorgue sentido y contenido a su función regulador.*

10 Buraglia P. (2015) Conferencias Curso de Teoría I Maestría en Diseño Urbano. UNC. Bogotá.

11 Lefebvre H. (1976) Introduction a L 'Espace Urbain. En: METROPOLIS Vol. III: No. 22: 26. Paris

12 En los años 90 se decía: “Tanto mercado como sea posible; tanto estado como sea necesario”.

13 CABE Commission for Architecture and the Built Environment. (2001). *The Value of Urban Design*. Thomas Telford. London U.K. . Citado en: Gascón Olarte Deborah Lucía (2015) *El Valor Del Diseño Urbano En Los Espacios Colectivos*. Trabajo Final Maestría en Diseño Urbano, MDU, Facultad de Artes Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. (s.p.)

En la perspectiva de la búsqueda y restauración de la calidad espacial urbana mediante normas y regulaciones que afectan configuración espacial urbana, se ubican también los “Códigos Basados en la Forma” (Form Based Codes FBC, 2013)<sup>14</sup>, que excusando las diversas críticas a su pintoresco arsenal formal, conviene reconocerles su novedoso aporte en materia de la clara inversión de los códigos normativos funcionalistas basados en el paradigma modernista de que “La Forma Sigue la Función” por otro nuevo en el que “La Función sigue la Forma” (LSL, s.f.)<sup>15</sup>.

Sus promotores destacan las siguientes ventajas:

- Introduce mayor certeza sobre las posibilidades de desarrollo de un área
- Agiliza la aprobación de licencias
- Enfatiza en la calidad de cada desarrollo urbanístico (Sic LSL óp. cit.: Diap. 8. Traducción nuestra)

El camino señalado por estos ejemplos sugiere además que:

- Poco reconocida, la norma ejerce una alta influencia sobre la configuración espacial urbana.
- Al regular la configuración espacial se regula además el rango de usos posibles y permite así un mayor control sobre su localización, manteniendo un grado de flexibilidad ante los cambios.
- Las ventajas de un buen diseño se traduce dividendos positivos en el mediano y largo plazo y ello a su vez valoriza la propiedad y la inversión.

### **Bibliografía**

- *Berman, Marshall (1995) Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad. Octava edición en español, Siglo XXI Editores, México, 386 págs.*
- *CABE Commission for Architecture and the Built Environment. (2001). The Value of Urban Design. Thomas Telford. London U.K. . Citado en: Gascón Olarte Deborah Lucía (2015) El Valor Del Diseño Urbano En Los Espacios Colectivos. Trabajo Final Maestría en Diseño Urbano, MDU, Facultad de Artes Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. (s.p.)*
- *CMAP (2013) Form-Based Codes: A Step-by-Step Guide for Communities. CMAP – FBCI. Chicago*

• *LSL, Planning Inc. (s.f.) Form Based Codes. A Practical Guide. Archivo en PDF tomado de la Internet el día 20/09/15 de: <http://www.a2gov.org/departments/planning-development/planning/a2d2/designguidelines/Documents/Seminar2FormBasedCodes.pdf>*

• *Currie, L. (1961). Operación Colombia, Biblioteca de Estudios Económicos, Sociedad Colombiana de Economistas. Bogotá.*

• *De Zurco, Edward Robert (1970) La Teoría del Funcionalismo en la Arquitectura. Ed. Nueva Visión Buenos Aires.*

• *DNP (2006) Construir Ciudades Amables. Departamento Nacional de Planeación, 2006. ISBN 958-8025-74-5. Imprenta Nacional. Bogotá.*

• *García Bellido J. (1998) Perspectivas del Nuevo Urbanismo Colombiano. Un Análisis de su Estructura. (sin publicar)*

• *Harvey, David (2014) Diecisiete Contradicciones y el Fin Del Capitalismo. Editorial IAEN. Quito. ISBN: 978-9942-950-26-0*

• *Pinto Carrillo Augusto Cesar (2008) Avances del Modelo de Urbanismo Colombiano: Una Mirada Retrospectiva al Análisis de su Estructura Planteado por Javier García Bellido En 1998. En: ACE© AÑO III, núm.7, junio 2008. Bogotá.*

<sup>14</sup> CMAP (2013) *Form-Based Codes: A Step-by-Step Guide for Communities*. CMAP – FBCI. Chicago.

<sup>15</sup> LSL, Planning Inc. (s.f.) *Form Based Codes. A Practical Guide*. Archivo en PDF tomado de la Internet el día 20/09/15 de: <http://www.a2gov.org/departments/planning-development/planning/a2d2/designguidelines/Documents/Seminar2FormBasedCodes.pdf>

## Límites a la Planeación Urbana en los Cerros de Bogotá

**E**n el 2016 se cumplen 40 años desde que el Ministerio de Agricultura a través del Instituto adscrito encargado del tema ambiental - INDERENA, declara la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. Desde ese entonces el tema ha pasado por dos ministerios distintos, veintitrés alcaldes, y ha sido objeto de apelaciones ante dos instancias, la última ante el Consejo de Estado. Hoy en día, más de veinte instituciones esperan, al fin, contar con el marco jurídico de ordenamiento territorial para la Franja de Adecuación; desde este marco, en los apartes que siguen responderemos a la cuestión de: ¿Hasta dónde, las medidas jurídicas en firme, garantizarán un límite al proceso de urbanización de los Cerros de Bogotá?.

En este ensayo intentaremos salirnos de la doble encrucijada del problema del Recurso de Uso Común versus el Bien Privado (RUC vs BP); encrucijada de la cual se derivan dos dilemas, de un lado, el dilema entre la preservación versus la conservación, y del otro, el dilema entre la sostenibilidad ambiental y lo urbano. En el centro del debate, ensayaremos algunas propuestas alternativas a estas dos miradas dicotómicas.

### Origen Jurídico de Falsas Dicotomías

Entre lo ambiental y lo urbano, de un lado, y entre la preservación y la conservación, del otro, se vienen extremando las posiciones jurídicas de quienes propenden por lo colectivo versus los derechos adquiridos individualmente. Se trata de extremar la posición que pretende favorecer la preservación del medio ambiente mientras se alega en contraposición un derecho a construir por parte de quienes argumentan poseer tales derechos, bien sea como habitantes de barrios legalizados o bien por los que alegan cumplir con las exigencias del fallo del Consejo de Estado para hacer valer licencias de urbanización o de construcción. En el trasfondo de estas dos dicotomías, el argumento que se antepone por unos y otros es el de una supuesta inestabilidad jurídica. Distintos abordajes a esta problemática (Bohórquez-Alfonso 2008a y 2008b, Meza 2008, Gómez-Lee 2009, entre otros) nos permiten dudar de la capacidad explicativa de esa supuesta transitoriedad; esa supuesta inseguridad jurídica no es suficiente para dar cuenta del avance de lo urbano sobre la Reserva, como tampoco, explicaría en forma definitiva la contención del perímetro por parte de quienes pretenden preservar el bosque de los Cerros Orientales como Reserva Forestal.

Johanna Cepeda A



Directora Sector Hábitat y Ambiente Contraloría de Bogotá

Bernardo Herrera



Asesor Dirección Sector Hábitat y Ambiente

### Entre lo Ambiental y lo Urbano, entre la Preservación y la Protección

En este aparte, por la vía de ejemplos, se ilustran las distintas posiciones o aristas del problema. Una de las posiciones interpreta la sentencia del Consejo de Estado centrándose en la búsqueda de la preservación de la Reserva Forestal y apoyándose en el principio de derechos colectivos. En el otro extremo, se interpreta dicha sentencia en tanto ella reconoce unos derechos adquiridos en las licencias de urbanización y construcción otorgadas legalmente, de acuerdo con los principios de buena fe guardada y confianza legítima, de los que se deriva el principio de estabilidad de los actos administrativos. Entre estas dos posiciones extremas, el problema se matiza dependiendo del Plan de Acción que viene ejecutándose mediante el Decreto

*¿Hasta dónde, las medidas jurídicas en firme, garantizarán un límite al proceso de urbanización de los Cerros de Bogotá?*

de Planeación Distrital No. 222 de 2014, el cual asigna responsabilidades individuales según competencias institucionales particulares, al mismo tiempo que prevé actividades conjuntas entre las entidades accionadas<sup>1</sup>.

Para las actividades conjuntas, el D. 222 establece el mes de septiembre de 2015 como plazo para la promulgación del Plan de Manejo Ambiental - PMA, el cual debía ser formulado conjuntamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Minambiente, la Corporación Autónoma Regional - CAR de Cundinamarca y la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, las tres, entidades integrantes del Comité de Verificación de la Sentencia de la Consejo de Estado<sup>2</sup>. Desde la sesión de agosto del mencionado Comité, se cuenta con un consenso entre las entidades responsables de formular el PMA para presentarlo a sanción presidencial y para ponerlo en ejecución. Los insumos para dicho Plan, son el resultado de actividades de responsabilidad individual de cada una de estas tres entidades y de tareas encargadas a otras instancias distritales y nacionales; por ejemplo, el análisis de afectaciones de predios realizado conjuntamente entre la SDP, Catastro Distrital y la Superintendencia de Notariado y Registro para verificar la inscripción en el folio de matrícula de más de 20.000 predios a



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

lo largo del perímetro, esa tarea busca ratificar cuáles de estos predios tienen afectaciones por estar en la Zona de Reserva, o cuáles son excluidos de ella y pasan a ser parte de la Franja de Adecuación. Pero, en caso de lotes con licencias en predios afectados, no es suficiente para que el tenedor del título pueda hacer valer derechos adquiridos de construcción o urbanismo, pues, de existir, por ejemplo, querellas ante las alcaldías locales, tales querellas pueden servir de prueba de conocimiento de afectaciones. En otro ejemplo de tareas conjuntas para el Plan de Manejo Ambiental, intervienen la Empresa de Acueducto y Alcantarillado EAAB-ESP y la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, así como la Caja de Vivienda Popular - CVP, en este caso, involucradas en la legalización de barrios con el fin de que

sean excluidos de la Reserva, una vez cumplan con el estudio correspondiente, entre otros, el análisis de riesgo por parte del Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático - IDIGER.

Otro ejemplo o arista jurídica del problema es la “idoneidad del instrumento Resolución” para delimitar el borde del perímetro de la Reserva. Tal delimitación se complejiza porque termina asignando responsabilidades bien sea a la CAR, si es

<sup>1</sup> Toda Acciones Populares es interpuesta por un accionante y su sentencia recae en instancias accionadas; en este caso, una de tales entidades accionadas es el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy sin las funciones de vivienda y convertido en Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>2</sup> El Comité de Verificación fue Instalado el 19 de Febrero de 2015; es presidido por el Magistrado ponente de la Acción Popular, y, además de las anteriores tres entidades, está integrado por el Alcalde, la Contraloría de Bogotá, la Personería, la Procuraduría Delegada, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Policía Metropolitana, la Empresa de Acueducto y la ONG Cerros Orientales.

que la precisión cartográfica define parte de la Franja de Adecuación como parque nacional, o bien a la SDA, si parte de esa Franja se define como parque rural urbano. En la actualidad esa definición del límite polariza el problema por parte de las instituciones accionadas, entre quienes argumentan, de un lado, la constitución de parques rurales urbanos mediante la resolución No. 228 de Marzo de 2015 como el mecanismo idóneo basados en la interpretación de la sentencia como una zona de transición de la Reserva Forestal; pero, del otro lado -con el argumento de la defensa de los derechos colectivos- el Ministerio de Vivienda - Minvivienda, acude a un incidente de desacato del instrumento Resolución, por considerar este mecanismo como no idóneo en tanto restringe la actividad de construcción según la interpretación de la sentencia del Consejo de Estado como zona de actividad prioritariamente urbana.

Los dos ejemplos mencionados dan una idea de las diferentes aristas del problema, en el caso del Plan de Manejo - PMA, la cuestión tiene que ver con las competencias interinstitucionales, mientras que, en cuanto al instrumento Resolución, la discusión se centra en su idoneidad.

Detrás de las anteriores miradas de la problemática, el común

*Para que se dé la economía colaborativa en favor de la preservación colectiva de Recursos de Uso Común - RUC, es necesario propiciar el intercambio entre intereses individuales.*

denominador es el supuesto según el cual las discrepancias se originan en el limbo o inseguridad jurídica, dada la transitoriedad de las medidas desde que se erigen los Cerros Orientales como área de reserva y protección forestal. Téngase en cuenta que, prácticamente, han transcurrido cuatro décadas para la definición final de la Sentencia del Consejo de Estado, y que aún se está pendiente de cuándo quedarán en firme algunas de las acciones que involucran a más de 20 instituciones encargadas de la planeación del borde oriental en los cerros que sirven de límite al Distrito Capital.

**Una mirada no dicotómica, la búsqueda de consensos en función del Recurso de Uso Común (RUC)**

Desde 1976, tanto en la Reserva como en el Perímetro Urbano se resuelven intereses por delimitar el borde. Este límite común, ha sido objeto de precisiones cartográficas o de la redelimitación del perímetro de la ciudad, según la balanza se incline hacia

la preservación forestal o hacia la consolidación del desarrollo urbano.

La construcción en los Cerros Orientales hace parte de una doble tensión: entre lo que Meza (2008) llama desruralización y periurbanización. En esa tensión algunas veces predominan los intereses conservacionistas biocéntricos mientras que en otras prima el interés antropocéntrico del desarrollo urbano. En términos de instrumentos de planeación aparece de un lado el conjunto de medidas tendientes a preservar como bosque la reserva, mientras que la ciudad se dota de medidas para dar respuesta al crecimiento de la urbanización. Entre uno y otro, se desdibuja la población rural campesina y se abren espacios de participación a las organizaciones ciudadanas de base. Un ingrediente de la tensión, está en el aprovechamiento tradicional agrícola de los bordes de ciudad, mientras que del otro lado, se generan espontáneamente colchones de población migrante dando origen a barrios en los otrora terrenos rurales desvalorizados.

Como en otras posiciones aparentemente contrapuestas, no se trata de optar por una sin tener en cuenta la otra, sino de entenderlas ambas como partes de la propia dinámica natural del crecimiento urbano en las zonas de transición, tampoco se trata

de considerar invasivo el avance de las actividades urbanas con el argumento de una “vocación” forestal, que debe preservarse.

“Pensar los entrecruces entre la formas de territorialidad que coexisten y se reproducen en el espacio implica derribar las barreras rígidas que oponen la naturaleza a la sociedad.” Meza (2008:431)

Como se dijo, el supuesto detrás de esta mirada dicotómica, es que sólo se podrá resolver el dilema propiciando una estabilidad jurídica por aparte para cada uno de los dos involucrados. Otros autores ya han señalado la inseguridad jurídica en este estado transicional pero cada vez se llama la atención sobre la necesidad de superar la dimensión jurídica de las discrepancias (Bohorquez-Alfonso 2008b). Coincidimos con la necesidad de abrir el debate a otras variables, por ejemplo a la necesidad de ampliar la gobernanza de las decisiones ante la ausencia de consulta a actores distintos a los gobiernos distrital y nacional (Meza 2008, Bohorquez-Alfonso 2008b).

No ha sido posible resolver mediante medidas exclusivamente de orden jurídico, el complejo problema del borde oriental de Bogotá. Es necesario complementar las restricciones de ordenamiento territorial jurídicamente planificadas, con un

rol de vigilancia de los Recursos de Uso Común, desde la propia comunidad.

Por la vía de ejemplo podemos ilustrar un posible escenario de esa estrategia concertada público/privada/comunitaria. Supongamos un inversionista en finca raíz en Bogotá, interesado en diferenciar su construcción como ambientalmente amigable con el entorno. Las autoridades distritales estarían en condiciones de certificar con un “sello verde” aquellas obras que utilizan material verificado por asociaciones de vecinos de los Cerros que vigilen que tales materiales provengan de las canteras o áreas de explotación de bosques introducidos, certificados por contar con los requisitos exigidos, por ejemplo: no vinculación de menores de edad, estudios de impacto, pla-

nes de mitigación, autorización de explotación, etc.

En ese escenario, por la vía de la valorización del mercado de construcción con “sello verde” se propendería por una cada vez más amplia gama de oferta inmobiliaria que restrinja el uso de agregados de canteras no autorizadas y que preserve la explotación de bosque nativo. A la vez que se va ampliando a través del mercado de la construcción el uso de maderables introducidos, se valoriza la extracción de material de construcción con sello de origen. Estos incentivos desde la demanda, vía certificación de origen, convierten el insumo para la construcción en el “mediador” de políticas públicas (Bohorquez-Alfonso 2008b) más allá de las sanciones de tipo punitivo<sup>3</sup>.



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

3. Al referirse a la “mediación” en las política pública, esta autora advierte: “Si la consideramos [la política] como una intervención desde el Estado hacia la sociedad, propia de sociedades reguladas –industrializadas– y que en su versión más dinámica se expresa como un proceso de mediación social (Muller, 2000), podríamos decir que para nuestro caso ha existido una serie de intervenciones desde diferentes niveles y entidades de la administración pública. Muchas de ellas solamente se han expresado en normas, que por definición implican un deber ser, es decir, lo jurídico como expresión de una imagen deseada de la realidad, construida a partir de ella y que pretende transformarla (Bohorquez-Alfonso, 2008b: 231-232).”



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

A la vez que se preserva, se protegen los recursos de uso común que provengan de los Cerros Orientales. Ya hace tres lustros que Cárdenas demuestra experimentalmente la viabilidad de los escenarios de decisión en economía colaborativa, aplicados en dilemas ambientales<sup>4</sup>. La tesis que rescatamos de este autor se basa en la propuesta de la premio nobel de economía Elinor Ostrom, la cual, una vez contextualizada por Cárdenas en zonas de Reserva Forestal en el caso colombiano, nos ayuda a vislumbrar salidas a los falsos dilemas discutidos en este ensayo.

En teoría, para que se dé la economía colaborativa en favor de la preservación colectiva de Recursos de Uso Común - RUC, es necesario propiciar el inter-cambio entre intereses in-

dividuales. No se trata de dejar a la libre escogencia de los individuos si se agrupan o no, al contrario, cuando no se brindan las instancias de discusión “cara a cara” la ausencia de reglas conjuntamente compartidas lleva a una sobre explotación de los recursos.

#### Conclusiones

- Debe responderse por la negativa a la pregunta original de si: ¿es o no suficiente el sistema jurídico como instrumento de política urbana para controlar la expansión de la ciudad sobre el área de protección de los Cerros?
- No puede asumirse la naturaleza de la Reserva en contraposición al proyecto de ciudad. Como tampoco es adecuado anteponer a la

consolidación del borde urbano las restricciones desde la mirada de preservación ambiental.

- El borde de una área metropolitana es siempre transitorio, mientras permanezcan presiones socio ambientales como las que caracterizan los Cerros Orientales de la Sabana de Bogotá; tanto por parte de quienes promuevan la sostenibilidad del ecosistema de la Zona de Reserva de bosque circundante a la ciudad, como por parte de pobladores atraídos por las ofertas propias de la metrópoli.

<sup>4</sup> “las regulaciones dirigidas a mejorar el estado bienestar, suelen comenzar con la premisa según la cual los individuos son netamente egoístas. Sin embargo, la evidencia muestra experiencias donde los individuos no necesariamente se comportan de esa manera; al contrario, los individuos tienden a lograr un equilibrio entre los intereses grupales e individuales...” (traducción libre de: Cárdenas et al, 2000:305).

- En esta permanente tensión entre naturaleza y sociedad vistas como partes constitutivas de una misma dinámica, no será posible estabilizar un único borde sino una franja que se deberá adecuar a las rivalidades propias de la permanente transitoriedad de las medidas jurídicas frente a la presión que sobre el suelo periurbano ejercen los intereses de quienes legítimamente pretenden aprovecharlo.

- En zonas de transición urbano-rurales, la planeación del crecimiento urbano puede ir más allá de la restricción de expedición de licencias de explotación minera y de urbanismo; más allá de las restricciones, la política pública puede acudir a incentivos a los constructores que demuestren el aprovechamiento certificado de recursos de uso común - RUC.

- Sentencias como la del Consejo de Estado para los Cerros se encuentran en este permanente debate entre los derechos colectivos y los reclamos de derechos adquiridos. Entre la preservación de los principios colectivos propios de los Recursos de Uso Común - RUC de un lado, y el reconocimiento de derechos adquiridos individuales, del otro lado.



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

### Bibliografía

- Bohórquez-Alfonso, I. A. (2008a). *De arriba para abajo: la discusión de los cerros orientales de Bogotá, entre lo ambiental y lo urbano. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 1(1), 124-145.
- Bohórquez-Alfonso, I. A. (2008b). *La política pública para los cerros orientales de Bogotá: Una revisión en perspectiva y comentada. Territorios*, (18), 229-242.
- Cárdenas, J. C. (2000). *How do groups solve local commons dilemmas? Lessons from experimental economics in the field. Environment, development and sustainability*, 2(3-4), 305-322.
- Cárdenas, J. C., Stranlund, J., & Willis, C. (2000). *Local environmental control and institutional crowding-out. World Development*, 28(10), 1719-1733.
- Gómez-Lee, I. D. G. (2009). *Conflictos entre los derechos a la propiedad y el medio ambiente en los Cerros Orientales de Bogotá y la inseguridad jurídica. Rev. Digital de Derecho Admin.*, 2, 223.
- Meza, c. a. (2008). *Encrucijada y conflicto. urbanización, conservación y ruralidad en los cerros orientales de Bogotá. Revista Colombiana de Antropología*, 44(2), 439-480.

## Cómo se ha desarrollado la planificación Urbana en Bogotá D.C.

La planeación urbana<sup>1</sup> en Colombia nace como práctica desde el ámbito municipal, desarrollada principalmente por las cuatro ciudades con mayor población en el país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. La idea que se fue acuñando, de que el desarrollo urbano es una competencia y responsabilidad exclusiva de los municipios, y en consecuencia el Urbanismo, como práctica pública, es concebido también como una función propia de este tipo de entidad territorial.

que mediante el Acuerdo 10 de 1902, que fue considerado como el primer código urbano de la capital, la Administración del Distrito comenzó a controlar algunos aspectos en materia de construcción y urbanismo, enfocando su control a la parte de las edificaciones expuestas al espacio público (Fachadas), sistema de control basado en el otorgamiento de licencias de construcción y urbanización; más adelante y frente a la expansión de la ciudad se hizo

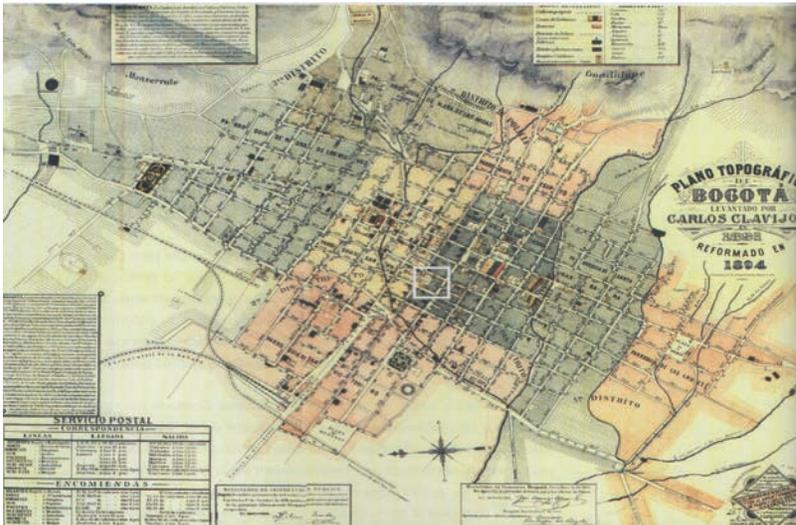


Funcionario Dirección Sector Hábitat

cho de las vías y las condiciones para que posteriormente se pudiera declarar la apertura de estas al servicio público, esto permitió que los particulares definieran de acuerdo con sus edificaciones las vías públicas.

Posteriormente se expide el Acuerdo 6 de 1914 en donde se dictan las reglas de urbanización y complementa el Acuerdo 10 de 1902; permite delimitar el área de expansión urbana de la ciudad y limita la infraestructura urbana de servicios públicos y transporte.

Más adelante y como consecuencia de la idea sobre la importancia de elaborar el plano de Bogotá Futuro, salida de las líneas de un periódico antioqueño “La Ciudad Futura” que promovía la teoría inglesa de “City Planning”, la Asamblea de Cundinamarca mediante ordenanzas 53 de 1919 y 92 de 1920 acoge la idea y decide elaborar dicho plano.



Fuente: [www.bibliotecanacional.gov.co/imagenes/plano\\_topografico\\_de\\_Bogota\\_1894](http://www.bibliotecanacional.gov.co/imagenes/plano_topografico_de_Bogota_1894)

En este entendido, Bogotá ha venido desarrollando su planificación urbana desde comienzos del siglo XX, es por ello

necesario reformar este acuerdo y se expide el Acuerdo 7 de 1913, en él las autoridades se limitaban a determinar el an-

1. Conjunto de instrumentos técnicos y normativas que se redactan para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación, es lo que se entiende por planeamiento urbanístico o planificación urbana. Comprende así un conjunto de prácticas de carácter esencialmente proyectivo con las que se establece un modelo de ordenación para un ámbito espacial, que generalmente se refiere a un municipio, a un área urbana o a una zona a escala de barrio. La planificación urbana se concreta en los planes: instrumentos técnicos que comprenden, generalmente, una memoria informativa sobre los antecedentes y justificación de la actuación propuesta, unas normas de obligado cumplimiento, planos que reflejan las determinaciones, estudios económicos sobre la viabilidad de la actuación y ambientales sobre las afecciones que producirá. La planificación urbana establece decisiones que afectan al derecho de propiedad, por lo que es necesario conocer la estructura de la propiedad y establecer cuál puede ser el impacto de las afecciones a la propiedad privada sobre la viabilidad de los planes.



Fuente: [http://media.bogotaendocumentos.com/static/img\\_up/P-036.jpg](http://media.bogotaendocumentos.com/static/img_up/P-036.jpg)

Como su elaboración y adopción tardó varios años y fue necesario que el concejo de Bogotá expediera el Acuerdo 58 de 1923 como régimen de transición entre las normas que existían hasta entonces y las proyectadas con la elaboración del plano.

Durante el transcurso de los años y dada la relación confusa y contradictoria existente entre las competencias de las diferentes entidades territoriales con relación a la planeación urbana y dada la renuencia de los particulares para aceptar la obligación de la construcción de redes y el mantenimiento de las vías, el concejo ve la necesidad de superar este inconveniente y expide los “Acuerdos 28 y 63 de 1922: en el primero, trasladó a cargo del municipio la construcción del alcantarillado en los casos donde el propietario demostrara jurídicamente su incapacidad para ejecutarla, adicionalmente, estableció la cesión obligatoria y gratuita

de las vías públicas y reitero las condiciones de entrega y demarcación física. En el segundo acuerdo, ratificó la obligación del propietario de ejecutar las obras de alcantarillas, andenes, pavimentos y canales”.<sup>2</sup>

Una vez elaborado el plano de Bogotá Futuro se adopta mediante el Acuerdo 74 de 1925, el cual fue adicionado por el Acuerdo 48 de 1927, establece una vasta prolongación de la retícula ortogonal en forma de damero<sup>3</sup> entrecruzada con una segunda retícula ortogonal girada a 45°, que producía un segundo sistema de vías, las diagonales, distanciadas entre sí 600 o 700 m

Más adelante con la institución del Departamento de Urbanismo en 1928 y la escogencia del profesor austriaco Karl H. Brunner como su director en 1934, se marca la introducción de otra aproximación al urbanismo, esta vez de manera mucho más profesio-

nal y ortodoxa. La cual se ve reflejada en la publicación de los dos tomos del Manual de Urbanismo del profesor Brunner en 1940, sin embargo esta aproximación no construye un plan o un plano general de la ciudad que se espera, sino que va elaborando planos de fracciones específicas de la ciudad que se añaden a la sumatoria de particularidades en las que se va construyendo la realidad urbana de Bogotá, apelando a los instrumentos que dan la calidad ambiental que se consideraban como la esencia de la urbanización; lo que podría considerarse como variedad en la imagen de ciudad legada por Brunner.<sup>4</sup>

2. Lemus C, Víctor David. *Planificación y control urbanístico en Bogotá: Desarrollo Histórico y Jurídico* Editorial Universidad del Rosario, Bogotá 2006. Pag. 62

3. Es el tipo de planeamiento urbanístico que organiza una ciudad mediante el diseño de sus calles en ángulo recto, creando manzanas (cuadras) rectangulares

4. Cortés Solano, Rodrigo. *Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato* Revista Bitácora Urbano Territorial [en línea] 2007, 11 (enero-diciembre) : [Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2015] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811111>> ISSN 0124-7913



Fuente: Instituto Distrital del Patrimonio Cultural IDPC

Finalmente el plano de Bogotá Futuro fue modificado por el Acuerdo Distrital 43 de 1945. “Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre el impuesto de valorización y sobre apertura o ampliación de vías de corta longitud.

Como en la década del cuarenta hubo numerosas manifestaciones e iniciativas que revelan el descontento con la orientación dada por Brunner a la intervención urbanística de la administración pública y dado que esta molestia provenía principalmente de la carencia de un Plan Regulador<sup>5</sup>, dicha situación llevó a incluir en la legislación nacional la obligación para las ciudades más grandes, de elaborar un Plan Regulador para ordenar su expansión física, norma que se aplicó de manera

prácticamente simultánea en Bogotá, Medellín y Cali, contratando entre 1949 y 1950 a la misma firma consultora extranjera, la Town Planning Associates.

En este entendido, Bogotá contrata a Le Corbusier para la elaboración del plan piloto, el cual fue entregado por este a la ciudad en 1950; plan que incluía la zonificación y el plan vial general de la ciudad y que fue legalizado mediante el Decreto 185 de 1951 como “norma que debe regular el desarrollo urbano y como ante-proyecto que debe servir de base para la elaboración del Plan Regulador”, y como un instrumento de política urbana y de elaboración de principios de urbanismo que establecía para sus previsiones un horizonte temporal de 50 años (hasta el año 2000)<sup>6</sup>.

**Con el Decreto 159 de 1974 se reeditó el concepto de zonificación y generalizó la aplicación de normas que buscaban aumentar las densidades de la ciudad**

5. Figura de planeación que desde los años treinta aparecía como necesaria para poder ordenar lo que se consideraba expansión urbana caótica

6. Cortes, Op.cit., Pág. 173 - 175



Fuente: <http://ciudadviva.gov.co/mayo08/periodico/4/5big.jpg>

La etapa subsiguiente, el Plan Regulador, fue entregado por Wiener y Sert en Agosto de 1953 al alcalde militar, el coronel Julio Cervantes, impuesto por la dictadura de Rojas Pinilla en junio de 1953, quien a su vez solicitó a la Sociedad Colombiana de Arquitectos - SCA que realizara un informe sobre el plan, revisión que la SCA entregó en Noviembre de 1953 al Alcalde Militar.

Esta última fase del trabajo nunca se convirtió en norma, a pesar de satisfacer las condiciones técnicas contractuales, dado que: además de que la entrega se realizó mucho después de lo previsto, la situación de orden público y político truncó los esfuerzos realizados para aplicar en profundidad las previsiones urbanísticas, los proyectos a escala de los sectores y los requerimientos normativos más específicos incluidos en el Plan,

toda vez que la dictadura de Rojas Pinilla instauró la noción de obra pública dando un impulso significativo “a las obras civiles y a la construcción en todos los frentes”<sup>7</sup>.

Pasada la dictadura, Mayo de 1957, y “con la restauración del gobierno civil, en 1958, se conformó de nuevo el Concejo de Bogotá y un nuevo equipo profesional se instaló en la administración distrital. Desde entonces, y hasta 1966, la figura de Jorge Gaitán Cortés –“político y técnico”– primero como concejal y luego en sus cinco años como alcalde mayor (1961-1966), permitiría una cierta continuidad en la planeación de la ciudad y en su instrumentalización”<sup>8</sup> permitiendo con esta un cierto control de calidad sobre las urbanizaciones legales dado que se definieron las cesiones, equipamientos, planes viales locales, y normas generales, entre otras.

El Bache sufrido por la dictadura de Rojas Pinilla permitió que la zonificación y el plan vial general del Decreto 185 de 1951, Plan Piloto de Le Corbusier, siguieran teniendo vigencia jurídica hasta el Acuerdo 51 de 1963 considerado como Acuerdo Orgánico de la Junta de Planificación, por medio del cual se facultó al alcalde para poner en vigencia un nuevo régimen de zonificación por decreto, facultades que, sin embargo, nunca fueron traducidas en un decreto de la Alcaldía; es decir, los procesos de construcción de la ciudad se manejaron, durante un lapso de tiempo extendido forzosamente, con instrumentos que se habían concebido solamente como etapa muy transitoria de un proceso de planificación extensivo y en profundidad.<sup>9</sup>

7. Ibit, Pag. 175

8. Ibit, Pag. 181

9. García C, Manuel. Recuento Histórico del planeamiento en Bogotá. En revista AUN N° 5 Bogotá, 1976



Fuente: <http://books.openedition.org/uecl/docannexe/image/308/img-7-small700.jpg>

Durante este período coexistían dos tendencias en la ciudad, la CIAM<sup>10</sup> y el suburbio norteamericano, la primera promovía altas densidades, edificios en altura, poca ocupación y transporte colectivo; la segunda bajas densidades, predominio de vivienda unifamiliar y automóvil privado, tendencia que a la postre fue la más aceptada confirmando la tendencia del crecimiento preferida no solo socialmente, sino también económica.

Al final de la década de los sesenta, el economista Lauchlin Currie, de origen norteamericano y nacionalizado en Colombia, reemplazó a Jorge Gaitán Cortés como figura preponderante en la planificación de la ciudad. Durante el periodo 1967 - 1974, Currie intentó imponer, a través de todos los medios posibles, una concep-

ción totalmente diferente de la planificación urbana que se desarrollaba hasta entonces, promoviendo aquella que la relaciona directamente con la planificación económica general del país y con su modelo de desarrollo, abordando cuatro puntos primordiales: acelerar el crecimiento como condición del desarrollo, lograr un desarrollo urbano concentrado, descentralizar las actividades típicamente urbanas y densificar la ocupación del territorio urbano.

Los estudios de Alternativas para el Desarrollo de Bogotá (CID, Universidad Nacional, 1969), el Plan de Desarrollo Nacional de Las Cuatro Estrategias (DNP, 1971), el Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá -Fase II (DAPD, 1972) y el texto teórico sobre urbanismo Ciudades dentro de la ciu-

dad (DNP, 1974) constituyen etapas sucesivas de un único propósito: evidenciar la absoluta necesidad de la planeación como base del desarrollo general del país y transformar la concepción del desarrollo urbano y de los sistemas de planificación que hasta ese momento habían imperado en el país.

Tendencia que Currie cristaliza en su propuesta conocida como ciudades dentro de la ciudad (multicentros) en 1974, en cuyo texto sintetiza la interrelación necesaria entre los modelos de desarrollo nacional y urbano, encaminada a alcanzar un mayor nivel en la producción de bienes y servicios, para fortalecer la economía y las bases de la vida en la ciudad: crecimiento, desarrollo y bienestar.

10. Congreso Internacional de Arquitectura Moderna

Los cambios de visión con respecto a la planificación que había previsto hasta entonces el equipo de Gaitán Cortes fueron acentuados con el Acuerdo 65 de 1967, el Decreto 1119 de 1968, que buscaron adecuar la normatividad a la naciente industria de la construcción, impulsada por la creación del sistema UPAC, buscando estimular la densificación y la compactación de la ciudad, con el fin de controlar la expansión y mejorar la eficiencia de las redes de servicios y del transporte.

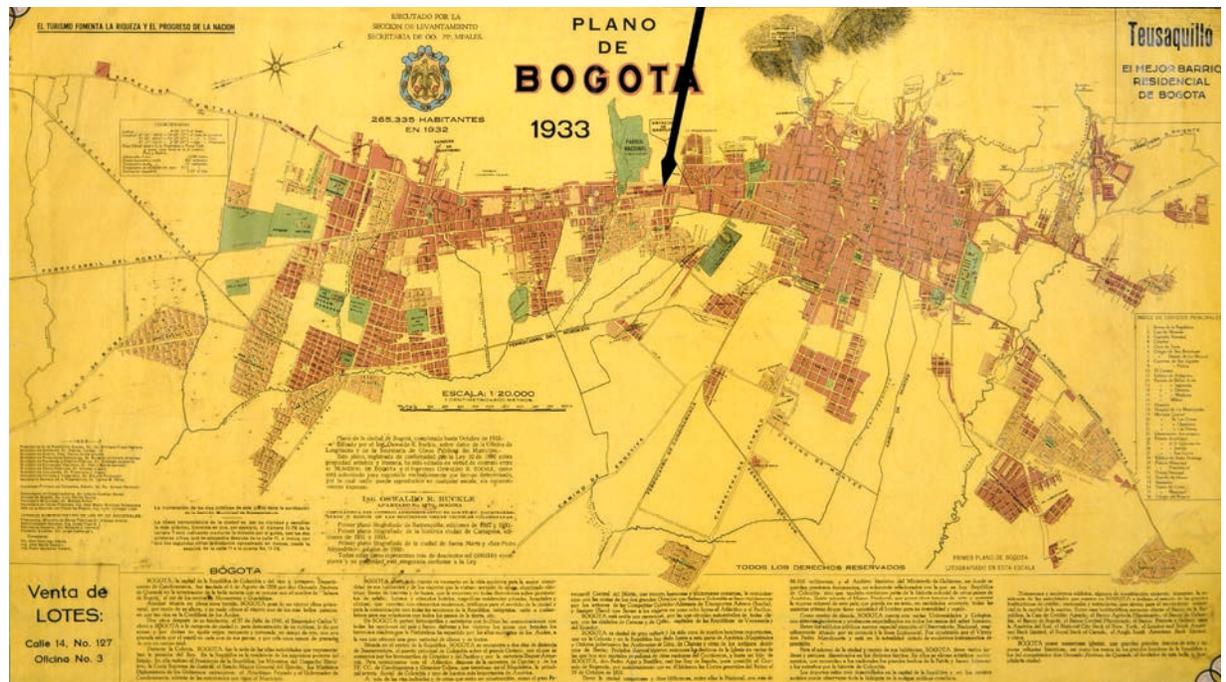
Posteriormente, con el Decreto 159 de 1974 reeditó el concepto de zonificación, simplificó las categorías de zonificación y generalizó la aplicación de normas que bus-

caban aumentar las densidades de la ciudad, eliminando algunos conceptos como los índices de zona<sup>11</sup>.

Estos decretos, que permitieron el cambio de visión planificadora, tuvieron efectos: la sustitución del barrio o urbanización por el loteo individual como tipo principal de desarrollo, sustitución paulatina del tipo de vivienda unifamiliar a vivienda multifamiliar, disminución gradual del área promedio de las unidades urbanas construidas (barrios, agrupaciones y conjuntos), desarrollo de los primeros procesos de densificación y desarrollo de proyectos de vivienda en altísimas densidades en la periferia del centro y sobre algunas vías principales.

Finalizando la década del setenta se propuso formular una nueva normativa para la ciudad con el fin de superar las deficiencias presentadas en el decreto 159 de 1974 y mediante el Acuerdo 7 de 1979 “Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá”, incluyendo la estructura urbana basada en ciudades dentro de la ciudad propuesta por Curie unos años atrás, a su vez se asume una forma híbrida dentro de los instrumentos de planeación: Plan-norma (mitad y mitad) cuyos objetivos eran la consolidación del espacio, la orientación del desarrollo y la introducción de un polo de de-

11. Cortes, Op. Cit. Pág. 190



Fuente: Instituto Distrital del Patrimonio Cultural IDPC

sarrollo; se puede decir que este Acuerdo transformó radicalmente las formas de crecimiento de la ciudad y consolidó su estructura interna con base en la idea de centro urbano equivalente al área de actividad múltiple. Este cambio de visión planificadora se complementa con el Acuerdo 2 de 1980 “por el cual se adopta el Plan Vial para el Distrito Especial de Bogotá y se clasifican sus vías según capacidad, función y uso.” Planteando así un ordenamiento físico de la ciudad.

Como el Acuerdo 7 de 1979 no había incorporado el proceso de transformación en los barrios de conservación ambiental que requería la ciudad, los Decretos 1025 de 1987 “por el cual se dictan normas volumétricas y de empuje para obras nuevas,

ampliaciones y adecuaciones de las edificaciones existentes en el Área Urbana Desarrollada del Distrito Especial de Bogotá y se establecen otras disposiciones.” y 067 de 1988 “Por el cual se asigna el tratamiento de Rehabilitación Tipo R-5, para predios urbanizados con anterioridad al Acuerdo 7 de 1979, delimitados con el tratamiento de Conservación Ambiental, se modifica el Artículo 7 del Decreto 1025 de 1987 y se dictan otras disposiciones” incrementan el proceso de densificación permitiendo mayores densidades en la mayoría de los barrios y a su vez accediendo a las transformaciones en los barrios de conservación.

Al finalizar la década de los ochenta y debido al agotamiento del Acuerdo 7 de 1979 como instrumento para afectar los

procesos de valorización o revalorización, la administración se dedica a elaborar el estatuto para el ordenamiento físico del distrito especial de Bogotá, con el fin de actualizar la normatividad del Acuerdo 7 de 1979 a las condiciones presentes de desarrollo y corregir las situaciones anómalas y de inconsistencia identificadas durante los 10 años de su vigencia; modificación que fue adoptado por el concejo mediante el Acuerdo 6 de 1990.

La entrada en vigencia del Acuerdo 6 de 1990 trae consigo la adopción de dos grandes paquetes de instrumentos de planificación, definiendo así las reglas para el planeamiento físico de la ciudad, ellos son: los niveles de zonificación estructurados en tres niveles y los tratamientos diferenciados categorizados en generales y especiales. Estos cambios promueven un régimen de manejo urbanístico particularizado, sobre la base de diferenciar grupos de sectores con características similares. Este nuevo enfoque parece ser el instrumento para la distribución espacial de los derechos de todos los agentes que intervienen en la construcción, administración, manejo y usufructo de la ciudad.

La innovación en el Acuerdo 6 de 1990 está en que “descubre” el carácter colectivo del espacio de uso público –vías, andenes y plazas, parques y áreas verdes,



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

rondas de ríos y quebradas, los cerros— y deducir de allí el papel de ordenador del territorio urbano mediante su partición en áreas urbanas subordinadas; por eso la articulación del espacio público, en lo que se denomina su “estructura”, compone el primer nivel de zonificación, el segundo nivel (a escala macro) establece la distinción entre áreas urbanas, suburbanas y rurales; y en el tercer nivel de zonificación se delimitan las “áreas de actividad”.<sup>12</sup>

Por otra parte, los tratamientos previstos en el Acuerdo 6 de 1990 cambian su sentido dentro del proceso de planificación de la ciudad; más que un instrumento normativo para corregir las consecuencias del mercado inmobiliario (concepción sobre la que se basa el raciocinio del Acuerdo 7/79), se convierten en un instrumento jurídico-planificador que debe viabilizar una voluntad política.

Debe tenerse en cuenta que con el Acuerdo 6 de 1990 se intentaba avanzar en la vía de aplicar a Bogotá lo establecido por la Ley 9 de 1989. En esa ley, en correspondencia con su presentación como instrumento de Reforma Urbana, se encuentran algunos intentos por desarrollar instrumentos concretos para la limitación al ejercicio de la propiedad del suelo urbano. En ella, a pesar de su presentación como instrumento de Reforma Urbana, los derechos al desarrollo —después de la diferenciación inicial recién mencionada— siguen siendo entendidos como consustanciales a la propiedad del predio, sin ninguna posibilidad compulsoria para exigir la urbanización o la construcción

en plazos determinados de los predios definidos como “urbanos”.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 “que modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, se introducen modificaciones a la función pública del urbanismo, determinado que el plan de ordenamiento territorial - POT<sup>13</sup> “que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.”<sup>14</sup>

En este entendido la Administración Distrital expide el primer POT de la ciudad mediante el Decreto 619 de 2000, donde se establecen los derroteros necesarios para en que en los siguientes 10 años la ciudad sea más equitativa y funcio-

12. *Ibit* Pág. 205-206

13. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

14. Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997.

nal; como este plan de ordenamiento del territorio o de alguno de sus contenidos no es estático y permite su revisión y ajuste la administración puede, “cuando se cumplan las condiciones y requisitos que para tal efecto se determinan en la ley 388 de 1997 y en sus decretos reglamentarios”, realizar dichos cambios, es así como mediante el Decreto 469 de 2003 se “revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C”, posteriormente se realiza una integración de normas como resultado de la primera revisión del POT que efectúa la administración distrital desde el año 2003, expidiéndose más adelante el Decreto 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.”

A partir del Decreto 190 de 2004, el modelo de ordenamiento del Distrito Capital pasó de ser un modelo cerrado a un modelo abierto, en el cual la ciudad se reconoció como el nodo principal de una red de ciudades conformada por la región Bogotá-Cundinamarca y por otras ciudades con las cuales existía una articulación funcional. Esta nueva concepción del territorio permitió, por primera vez, reconocer a Bogotá como parte de una estructura mayor

*La dictadura de Rojas Pinilla instauro la noción de obra pública dando un impulso significativo “a las obras civiles y a la construcción en todos los frentes”*

y no como una estructura urbana totalmente aislada<sup>15</sup>.

En este sentido, se reconoció que las decisiones que se tomaran en materia de ordenamiento del territorio debían orientarse con un enfoque de ciudad abierta y articulada a la región, de forma tal que se pudieran fortalecer las interrelaciones existentes, aprovechando las ventajas que ofrecía cada una de las ciudades integrantes de la red.

Al entrar la administración actual a su periodo constitucional, con base en el Decreto 4002 de 2004, que regula la modificación excepcional de las normas urbanísticas del POT, y teniendo en cuenta que la modificación de los planes de ordenamiento territorial se prevé como una necesidad propia de la condición dinámica de las ciudades que con el transcurrir del tiempo cambian y se van adaptando

a las transformaciones de la sociedad que las habita, y en este sentido, el POT de Bogotá, D. C., no es la excepción, se expide el Decreto 364 DE 2013 “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.”, Suspendido provisionalmente por Auto del Consejo de Estado, CE 624 de 2014, del 27 de Marzo de 2014 y ejecutoriado el 4 de abril de 2014.

Mediante el decreto en comento, la administración busca materializar el Modelo de Ordenamiento planteado en un territorio específico y heterogéneo, por ello, la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital hace uso de una “Estrategia Espacial” - EE, la cual permite territorializar al interior de la ciudad los principios básicos del ordenamiento territorial existentes: la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial. El perfeccionamiento y la optimización de la infraestructura para la movilidad y los servicios públicos de Bogotá en una perspectiva regional. La integración socioeconómica y espacial del territorio

15. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. Documento Técnico de Soporte Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Bogotá, D. C. 2011

urbano-rural de Bogotá con la red de ciudades de la región a partir del modelo de ciudad abierto y articulado a una red de ciudades desconcentrada.

Esta EE busca actuar sobre un territorio específico, reconociendo sus características físicas y espaciales reales, de forma tal que se puedan identificar las acciones concretas necesarias para la consolidación del modelo de ciudad planteado.

De esta manera, la EE modificación excepcional busca establecer los parámetros para el desarrollo de las acciones y actuaciones sobre el territorio, orientadas a apoyar la construcción de un territorio más equitativo, productivo y sostenible en el largo plazo, además pretende articular en el territorio

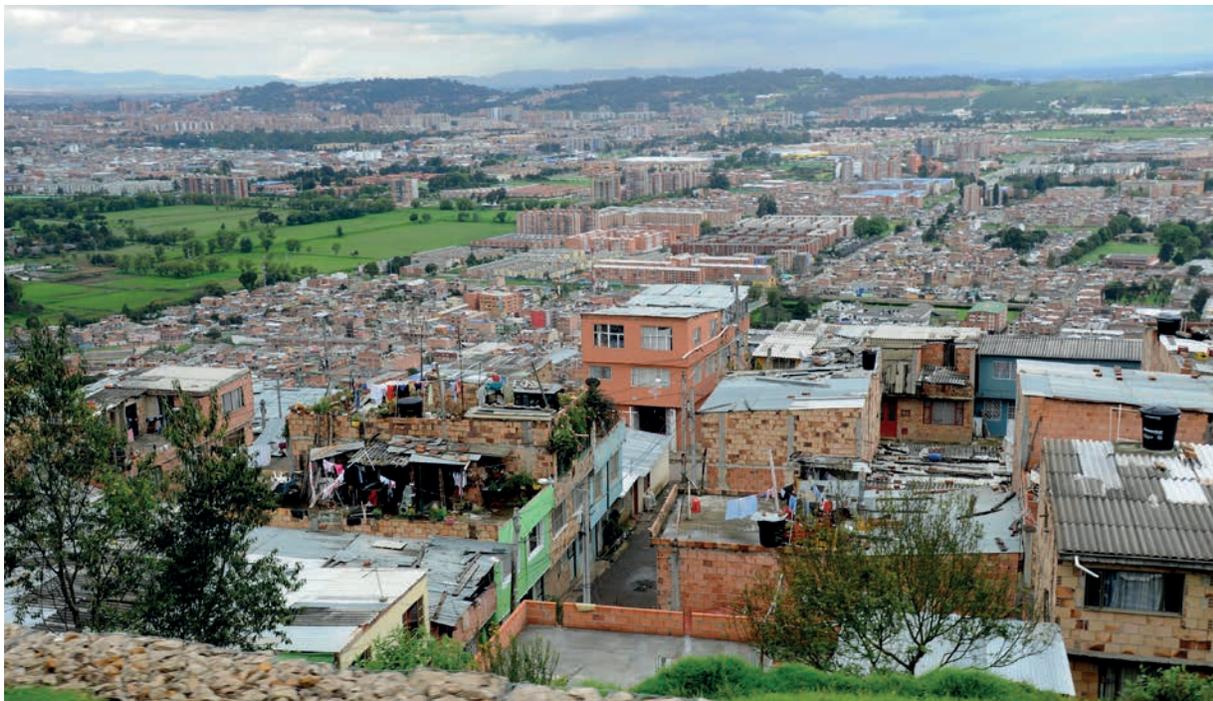
las políticas sociales y económicas adoptadas por la ciudad, al tiempo que define un marco de acción geográfica - políticas territoriales- para el desarrollo de cada una de las zonas de la ciudad, que constituye una referencia básica para que los actores públicos y privados puedan formular sus actuaciones.

Debido a la orientación que determina la Estrategia de Ordenamiento Regional, la EE pretende responder al papel de Bogotá en la región, teniendo en cuenta la inserción de la ciudad en la economía internacional, la complejidad del desarrollo urbano y sus efectos ambientales, así como las diferentes maneras en que el territorio circundante se articula con la ciudad.

En este entendido la EE pretende concretar las decisiones

de ordenamiento territorial que la Estrategia de ordenamiento del Distrito Capital toma sobre las tres estructuras interdependientes: la Estructura Ecológica Distrital, la Estructura Socio-económica y Espacial y la Estructura Funcional y de Servicios. Dado que dichas estructuras son transversales al territorio, en la Estrategia Espacial se pueden identificar una Estrategia Espacial Urbana y una Estrategia Espacial Rural.

Por otra parte, la EE también busca fortalecer la consolidación de un conjunto equilibrado de asentamientos urbanos armónicamente relacionados con las áreas rurales, que contrarreste la urbanización no-planificada de la Sabana y controle el crecimiento por conurbación. En otras palabras lo que se pre-



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

tende es estimular la construcción vertical en un área llamada el centro ampliado de la ciudad pudiendo construir con pocos obstáculos de altura, es decir densificando sin control esta área de la ciudad, cargándole a los constructores los costos de mantener el espacio público además de ceder área para este y de hacer los estudios para las redes de alcantarillado, entre otros. Además, de ceder el 20 por ciento del área construida para desarrollar viviendas para los más pobres, o darle el equivalente en dinero al Distrito para que las haga.<sup>16</sup>

Así mismo POT propuesto por el actual gobierno Distrital concentra la construcción en el centro ampliado y la mezcla de usos en las zonas residenciales y, es precisamente allí donde choca con otros modelos de planeación, que en el pasado sugirieron que la ciudad debía expandirse hacia el norte y el occidente además, la Bogotá que se planeó en el pasado, esbozada en el POT vigente, buscaba desarrollar muchos centros (Ciudades dentro de la Ciudad) y mantener la zona histórica para no limitar su crecimiento, además de mantener zonas delimitadas definiendo usos específicos de acuerdo al sector.<sup>17</sup>

Vista así de esta manera las más recientes incorporaciones a la planificación de la ciudad,

que aunque se encuentren suspendidos temporalmente los efectos jurídicos del decreto que modifica extraordinariamente el POT actual, cabe hacerse las siguientes reflexiones.

¿Es conveniente en la actualidad un cambio de modelo para planificar la ciudad?

¿Qué tanto afectan estos cambios a la ciudad?

¿Los cambios propuestos generan incertidumbre Jurídica?

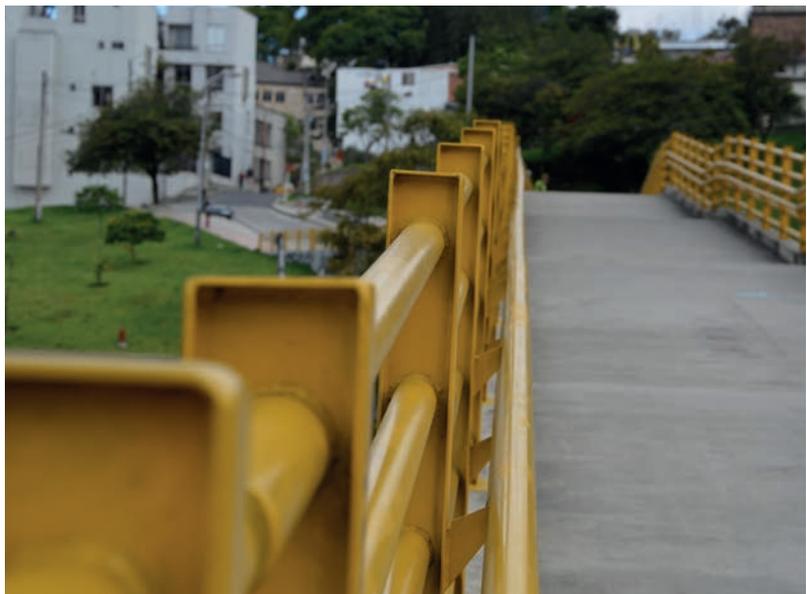
¿La mezcla de usos en las zonas residenciales genera conflictos sociales e incrementa los riesgos potenciales de desastres?

¿Es adecuado que cada administración defina a su manera un proyecto de ciudad, planteando algo muy distinto de un modelo?

La respuesta a estos interrogantes planteados podrían contribuir al debate que debe plantearse con relación al modelo vigente y planteado por el economista Lauchlin Currie en 1974 en su propuesta conocida como ciudades dentro de la ciudad (multicentros), en cuyo texto sintetiza la interrelación necesaria entre los modelos de desarrollo nacional y urbano, encaminada a alcanzar un mayor nivel en la producción de bienes y servicios, para fortalecer la economía y las bases de la vida en la ciudad: crecimiento, desarrollo y bienestar.

16. *Ibit Pág. 350-354*

17. *De la torre Javier. Revista semana Territorial [en línea] 2013, Nación : [Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2015] Disponible en: < <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-pot-discordia/345090-3> >*



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a mix of modern and older buildings, a large highway interchange, and a stadium. The background features a range of mountains under a hazy sky. The entire image has a warm, orange-brown color cast. Overlaid on the top left is a large, white, serif letter 'P'. To its right, the words 'olíticas', 'úblicas', and 'y control fiscal' are stacked vertically in a white serif font.

# P

olíticas  
úblicas  
y control fiscal

## Vivienda de Interés Prioritario: Utopía o Realidad

La población de Bogotá crece a un ritmo acelerado incrementando entre otros la demanda de servicios, educación y vivienda. En torno a estos requerimientos paulatinos de la ciudadanía, se han desplegado por parte de las diferentes administraciones multitud de alternativas tendientes a dar solución a las crecientes necesidades de los habitantes de la capital.

Tanto la comunidad como la administración de la ciudad, en las diferentes épocas, se han visto identificadas en torno a utopías generadoras de desarrollo, que de una u otra forma se han querido concretar en los planes de desarrollo de los alcaldes de turno, con títulos evocadores de los sueños de la ciudad que todos anhelamos, como: “Por la Bogotá que Queremos”, “Bogotá Positiva”, “Bogotá Sin hambre” y “Bogotá Humana”.

Tanto unos como otros han tenido que asumir como parte de su gestión acciones en torno al déficit de vivienda, producto del crecimiento progresivo de la población y en particular de las dificultades de acceso a este bien por parte de la gente de escasos recursos.

Los mecanismos que conducen a la obtención de soluciones de vivienda que atiendan el déficit de la misma, no son nuevos, se han venido diseñando y construyendo en el transcurso del tiempo y contemplan entre otros acciones como: construcción o adquisición de vivienda, construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo, adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo, adquisición de terrenos destinados a vivienda, mejoramiento y habilitación



Funcionaria Dirección Estudios de Economía y Política Pública

de vivienda y la habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda, e incluyen, como elemento importante en la concreción de estas acciones el subsidio de vivienda.

Ya desde la Ley 03 de 1991 se hablaba del programa de Subsidio de Vivienda de Interés Social, como una solución de vivienda que permite a los hogares disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro, y son varias las normas que se han desarrollado en torno a este tema.





Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

El subsidio familiar de vivienda se estableció como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por única vez al beneficiario, con objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, la cual comprende Vivienda de Interés Social propiamente dicha VIS y Vivienda de Interés Prioritario VIP. La cuantía del subsidio es determinada por el Gobierno Nacional o Distrital de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Recientemente el Decreto Nacional 075 de 2013, artículo primero, numeral 14, estableció que la Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP), “es un tipo de vivienda cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos

legales mensuales vigentes (70 smlmv)”. Y definió en la misma norma a la Vivienda de Interés Social (VIS) como “la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv)” y amplió el rango de este valor hasta 175 smlmv. cuando se refiera al tratamiento de renovación urbana.

Los beneficiarios del subsidio en especie de vivienda de interés prioritario, deberán cumplir con los siguientes requisitos, “tener ingresos totales mensuales no superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes; No ser propietarios de una vivienda en el territorio

nacional; No haber sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda efectivamente aplicado, ni de la cobertura de tasa de interés. Salvo cuando el beneficiario haya perdido la vivienda por imposibilidad de pago del crédito con el cual la adquirió, o cuando la vivienda haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas; Contar con un ahorro por un monto equivalente al 5% del valor de la vivienda, es decir, aproximadamente dos (2) millones de pesos; Contar con un crédito pre aprobado por el valor correspondiente a los recursos faltantes para acceder a la vivienda y no haber sido inhabilitados por haber presentado documentos o información falsa con el objeto de que le fuera adjudicado un subsidio”.<sup>1</sup>

Acorde con este contexto la población que cumpla con estos requisitos y forme parte de los programas de otorgamiento de vivienda de interés prioritario, puede ser beneficiaria del subsidio en especie en forma de vivienda real.

Para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario se establece el uso en suelo de expansión urbana y el uso en suelos urbanos con tratamiento

1. Ley 1537, 2012.

de desarrollo y de renovación urbana, sin perjuicio de que se puedan localizar en otras zonas de la ciudad y en cualquier tipo de tratamiento, excluidos los de conservación y los usos industriales y dotacionales.<sup>2</sup>

La localización de los proyectos, los costos y las áreas estimadas inicialmente para la construcción de VIP, deben tener en cuenta los equipamientos, las infraestructuras de soporte, así como la disponibilidad de suelo, insumos básicos para tomar las decisiones pertinentes en torno a su habilitación.

La ley contempla tiempos específicos en torno a la habilitación de suelo a saber: cuando se tiene la licencia que autoriza el desarrollo o construcción del predio; dentro de la vigencia de la misma, son: dos (2) años para construir, un (1) año de prórroga y dos (2) años para revalidación, la cual se da si el constructor logra reportar el 50% de sus obras. Sin embargo, la licencia de urbanismo y construcción se puede expedir conjuntamente, en esos casos los tiempos contemplados por la ley para su implementación son: tres (3) años de vigencia, un (1) año de ampliación y tres (3) años para revalidación.

No obstante lo anterior, los tiempos requeridos para gestionar y habilitar suelo no son

exactos; comprenden una etapa previa a la habilitación propiamente dicha, que conlleva acciones relacionadas con adquisición de terrenos, aseguramiento jurídico de la tenencia, estudio de riesgos, provisión de servicios públicos etc., una vez se tiene una licencia de urbanismo y/o construcción, el tiempo en que se realiza efectivamente la obra no se puede determinar con certeza, dado que cada proyecto tiene particularidades que implican multiplicidad de gestiones a realizar para su concreción.

En atención a lo anterior, los resultados de la gestión y habilitación de suelo necesarios para la construcción de VIP y posterior entrega de esta, dados los tiempos requeridos no solo por la norma, sino producto de la gestión misma; responden a la gestión y habilitación de suelo acumulada realizada por

En torno al tema de VIP el plan de desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, planteo como meta de resultado y/o gestión la “Habilitación del 100% de suelo para la construcción de las 30.000 VIP de este programa y las 40.000 VIP del programa de atención a víctimas”, la cual contempló la habilitación de 188 hectáreas de suelo, a este respecto llama la atención el planteamiento sobredimensionado de la meta por cuanto la misma no parece tener en cuenta el histórico de resultados de gestión y habilitación de suelo presentado en anteriores administraciones.

Los resultados concretos reportados por la Administración relacionados con VIP con corte a diciembre de 2014 se presentan en el Cuadro 1.

El porcentaje de participación de la meta de habilitación de suelo asignado para las entida-

**Cuadro 1**  
**Habilitación de suelo para construcción VIP 2012-2016**

Entidad	Hectáreas programadas	Logro Acumulado de 2014	% Cumplimiento
SDHT	20	19.8	99%
ERU	38	1.5	4%
METROVIVIENDA	110	61.5	56%
CVP	20	12.4	62%
Total	188	95.2	51%

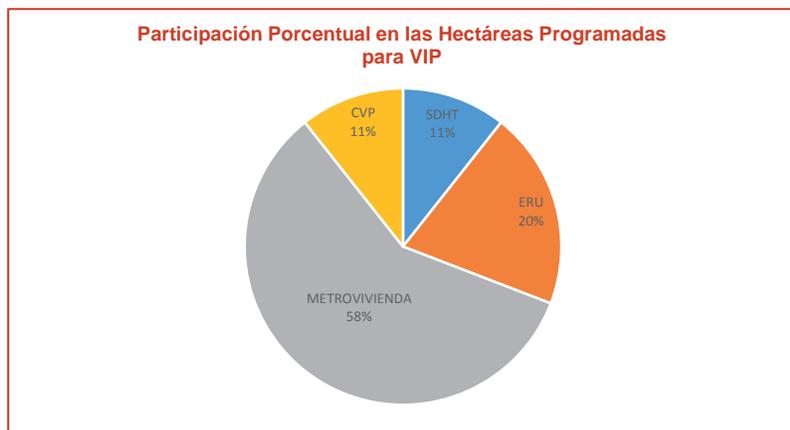
Fuente: Subdirección de Programas y proyectos SDHT. 2015

administraciones anteriores y adicionada a la realizada por la actual administración.

des que conforman el sector del habitat, en las vigencias de estudio se muestra en la Gráfica 1.

2. Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016, artículo 66, página 477

**Gráfica 1**



*Fuente: Subdirección de Programas y proyectos SDHT. 2015*

De las 188 hectáreas programadas para habilitación de suelo, el mayor porcentaje correspondió a Metrovivienda con 110 hectáreas, equivalente al 58% del total programado. Los menores porcentajes correspondieron a Secretaría Distrital de Hábitat-SDHT y a Caja de Vivienda Popular-CVP con 20 hectáreas, equivalentes a 11% cada uno, del total de hectáreas programadas.

Las entidades que presentaron mayor porcentaje de avance acumulado 2012-2014 fueron: la SDHT con un logro acumulado de 19.8 hectáreas equivalentes al 99% del total programado para esta entidad, seguida de CVP con un logro acumulado de 12.4 hectáreas equivalentes al 62% del total programado. La Entidad que presenta el menor porcentaje de avance es ERU con un logro

acumulado de 1.5 hectáreas equivalentes al 4% del total programado, porcentaje este muy bajo que incide negativamente en el logro acumulado presentado por las entidades objeto de estudio, en la medida en que corresponde a la misma, la gestión de suelo de 38 hectáreas equivalentes al 20% del total de suelo programado a habilitar, hecho que la ubica como la segunda entidad con mayores responsabilidades de gestión de suelo después de Metrovivienda.

La deficiente gestión de las entidades en torno a habilitación de suelo se evidencia en el incumplimiento de las metas de habilitación programadas (188 hectáreas), de las cuales a diciembre de 2014 sólo se alcanzó el 51% (95.2 hectáreas), cabe señalar que estas juegan un papel importante en la consecución de la meta de resulta-

do planteada, por cuanto se constituyen en factor determinante para la ejecución de los procesos inherentes a la habilitación misma, relacionados con la construcción efectiva de las viviendas potenciales, con la adjudicación de subsidios y con la entrega de estas a los hogares identificados como deficitarios de este bien.

Los resultados de la gestión y habilitación de suelo reportados por la SDHT como rectora del Sector y necesarios para la construcción de VIP y posterior entrega de esta, comprenden un total de 94 proyectos dentro los que se contemplan, proyectos de iniciativa pública, de iniciativa privada y de iniciativa pública y privada con el concurso del Gobierno Nacional.

En el Cuadro 2 se observa la gradualidad en la implementación de las acciones para VIP, la cual presenta retraso (en atención a la meta de resultado planteada, 70.000 VIP), en la ejecución de los diferentes proyectos que tienen que ver con la gestión y habilitación de suelo, pues básicamente el avance en el cumplimiento de la ejecución de estas acciones se resume en: estudios y diseños (27 proyectos con 6361 VIP potenciales), en trámite de licenciamiento (25 proyectos con 6.282 VIP potenciales), en obras de urbanismo (17 proyectos con 5.436 VIP potenciales), en construcción (24 proyectos con 9.714 VIP potenciales) y un proyecto en construcción del sector privado con

**Cuadro 2**  
Proyectos y VIP reportadas por las Entidades Distritales a Abril de 2015

Entidad	Secretaría Distrital de Habitat (SDHT)		METROVIENDA		Caja de Vivienda Popular (CVP)		Empresa de Renovación Urbana (ERU)	
	Proyectos	VIP potenciales	Proyectos	VIP potenciales	Proyectos	VIP potenciales	Proyectos	VIP potenciales
Estudios y diseños	11	4.186	9	1.953	6	294	1	108
En trámite de licenciamiento	10	2.569	8	1.540	5	1.503	2	674
En obras de urbanismo	9	3.616	6	1.458	2	362		
En construcción	11	3.374	8	5.809	5	531		
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>13.745</b>	<b>31</b>	<b>10.760</b>	<b>18</b>	<b>2.690</b>	<b>3</b>	<b>782</b>

Fuente: ·Elaboración Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de la Contraloría de Bogotá, a partir de información reportada por SDHT Subdirección de Programas y proyectos 2015.

**Cuadro 3**  
VIP potenciales vs VIP habilitadas y entregadas a Abril de 2015

Entidad	VIP Potenciales	VIP Habilitadas	VIP Entregadas
SDHT	13.745	0	0
METROVIENDA	10.760	356	0
CVP	2.690	0	0
ERU	782	0	0
Sector privado	350	349	0
<b>Total VIP</b>	<b>28.327</b>	<b>705</b>	<b>0</b>

Fuente: Construcción Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de la Contraloría de Bogotá, a partir de información reportada por SDHT Subdirección de Programas y proyectos 2015.

350 VIP potenciales; donde las VIP potenciales corresponden a una proyección que puede sufrir variaciones que incrementen o disminuyan su cantidad en la medida en que el avance en los estudios específicos de cada proyecto que permita precisar el potencial final. Y donde las VIP potenciales en construcción representan tan solo el 35.5 del total de VIP reportadas y el 14.4% frente a la meta planteada.

Los resultados en términos de viviendas habilitadas son incipientes. De 28.327 Viviendas de Interés prioritario potenciales, tan solo se contaba a abril de 2015 con 705 VIP habilitadas y 0 VIP entregadas (Cuadro 3). Las 705 VIP habilitadas corresponden a los proyectos que presentaban mayor avance en construcción y son: 1) Plaza de la Hoja con 356 VIP (iniciativa pública) y 2) Metro136

con 349 VIP (iniciativa privada), ambas pertenecen a la modalidad Gobierno Distrital con concurso del Gobierno Nacional y a abril de 2015 no habían sido entregadas a los beneficiarios. Es decir, que solo 2 de los proyectos cuentan con expectativas ciertas de entrega a posibles beneficiarios, los demás 92 proyectos con proyección VIP de 27.662, se encuentran en procesos de habilitación de suelo que van desde estudios y diseños, tramites de licenciamiento, obras de urbanismo, hasta construcción propiamente dicha.

En atención a lo anterior el cumplimiento de la meta planteada es de difícil realización dentro del horizonte del Plan de Desarrollo Bogotá Humana y para efecto del presente análisis dicho cumplimiento se materializaría con la entrega de la vivienda a quien presenta el déficit, contribuyendo de

esta manera al mejoramiento de la calidad de vida de quienes hoy por hoy adolecen del bien ofertado. Los datos nos revelan una realidad que de lejos contribuye hoy por hoy de manera efectiva a la solución inmediata del déficit de vivienda que presenta el Distrito.

Ahora bien es necesario reiterar que las VIP potenciales reportadas no obedecen únicamente a esfuerzos de la presente administración, sino que son también, el resultado de esfuerzos administrativos y de inversión de administraciones pasadas, de multitud de intentos por aunar esfuerzos conjuntos con el sector privado, el cual aún sigue siendo escaso y significan un avance en la construcción del sueño de generar vivienda para los estratos menos favorecidos, cuya concreción efectiva todavía no es una realidad.

## El Plan Centro de Bogotá, un Riguroso Desarrollo de la Planificación Territorial de Corta Realización Física

El Origen del Plan Centro de Bogotá

Desde hace más de dos décadas el país y sus ciudades han entrado en las nuevas concepciones del desarrollo urbano regional para lo cual se determinó en la constitución política un título especial para el desarrollo territorial y se han dado importantes desarrollos normativos como la Ley 388 de 1997 sobre la función pública del urbanismo, la función social del suelo, la constitución e instrumentación de los planes de ordenamiento territorial-POT, y la Ley 1454 de 2011 orgánica de ordenamiento territorial, por solo mencionar dos de las normas importantes y estructurales sobre el tema.

Con sus desarrollos legales, la ciudad de Bogotá adoptó su primer plan de ordenamiento territorial-POT mediante el Decreto 619 del año 2000, revisado por el Decreto 469 de 2004, los cuales fueron compilados en el Decreto vigente 190 de 2004.

*Hasta hoy se han generado grandes expectativas de mejoramiento en la movilidad, opciones de espacio público para disfrutar y de viviendas por construir*



Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

### El origen en la Planificación Territorial

Desde los orígenes del POT se habló de las piezas urbanas y las centralidades, las cuales incluían una denominada “Centro Metropolitano” como parte importante de la estructura urbana concebida en su momento. De igual forma, el Decreto 619 de 2000 se refirió en su artículo 114 a las operaciones estructurantes como “el conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada pieza ur-

bana, necesarias para cumplir sus objetivos de ordenamiento, enfocando la inversión pública e incentivando la inversión privada. Su diseño y ejecución se llevará a cabo mediante los diferentes instrumentos de gestión”, y en el siguiente artículo 115 precisa sobre el centro metropolitano como “... la pieza urbana a la cual el modelo le reconoce su actual carácter de área central principal de la ciudad...”.

Consecuentemente, el Decreto compilatorio 190, hace mención específica, en su artículo

61, a los Programas Prioritarios de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial cuyos recursos se destinarán prioritariamente, entre otros, al programa denominado “ Consolidación del centro de la ciudad y de la red de centralidades del D.C” y el artículo 63 de la norma en mención, establece que se busca consolidar el centro “como espacio económico, social, cultural, hospitalario, de servicios y universitario de la región y el país”.

Como desarrollo del POT, se expidió además el Decreto 492 de 2007 por el cual se adoptó la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para 5 Unidades de Planeamiento Zonal.<sup>1</sup>

#### Los Objetivos de la Operación Estratégica del Centro-OEC

Los objetivos determinados en la planificación de la OEC se agrupan conforme a diferentes enfoques, con los cuales se pretende:

Con el enfoque de hábitat desde los barrios y las Unidades de Planeación Zonal (UPZ), valorar, proteger y difundir el carácter representativo del patrimonio cultural del centro y sus espacios tradicionales, como símbolos de la identidad local,

regional y nacional, promoviendo actividades y usos en los sectores de interés cultural para integrarlos a la dinámica urbana, implementando instrumentos de renovación urbana que permitan suplir las carencias que presenta el centro y propiciando su reordenamiento y aprovechamiento a través de acciones integrales público – privadas.

Con el enfoque de la red de centralidades distritales, articular la Operación Centro con las demás operaciones estratégicas de la ciudad, principalmente con la Operación Aeropuerto y la Operación Anillo de Innovación y fortalecer las áreas de actividad económica del centro y complementarlas con nuevos servicios turísticos, equipamientos dotacionales, espacios públicos y mejores condiciones de accesibilidad.

Con el enfoque de la sostenibilidad urbano rural, ampliar la oferta ambiental de la estructura ecológica principal e integrar la estructura ambiental y paisajística del centro con la estructura ecológica principal del Distrito, de la Región y principalmente con el primer tramo del parque de los Cerros Orientales mediante corredores ambientales que se integren con los centros de barrio más próximos.

Con el enfoque regional, integrar y articular el centro con las dinámicas socioeconómicas de

las centralidades de la ciudad y promover intercambios integrales regionales y nacionales, y propender por la localización de equipamientos de la administración pública distrital, regional y nacional.

Con el enfoque del eje social, formular e implementar un modelo de gestión social para resolver las problemáticas sociales del centro, promoviendo el desarrollo de equipamientos de abastecimientos de escala zonal, teniendo en cuenta las plazas de mercado tradicionales que hacen parte de los centros de barrio y garantizando que los primeros beneficiarios de acceso a vivienda, salud y empleo en el centro sean los actuales habitantes que requieran de programas de reasentamiento por estar en zonas de alto riesgo, sectores previstos para obras públicas o con bajos niveles de calidad de vida.

#### La Inversión Realizada

En contratase con la suma expresada en la planificación de la Operación Estratégica del Centro-OEC, bien vale la pena observar las realizaciones con base en la información reportada por la ERU, sobre la inversión en el Plan Centro hecha entre 2008 y 2015 (junio 30). Se ejecutaron gastos por valor de \$46.606 millones en los ocho años correspondientes a los últimos dos periodos de gobierno, con destino a inversiones en el llamado

1. (UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo).

Plan Centro de Bogotá, de los cuales el 52,3% en el de Bogotá Positiva y el 47,6% en Bogotá Humana. El total de recursos invertidos en a través de los dos periodos de análisis se observa en el Cuadro 1.

Elaboración propia con base en reporte de la ERU del 08 07 15 A efectos de facilitar la comprensión del tema se agruparon los contratos efectuados por la ERU mediante descriptores de los objetos de estos, con lo cual se obtuvo una lista de 20 descriptores de las materias de la contratación que se muestran en el Cuadro 2.

Estos a su vez, se agruparon por componentes atendiendo a las características que los orientan, según se trate del sentido técnico de gestión, la correspondencia a la constitución de fiducias para los proyectos, de efecto económico, del contenido para el mantenimiento predial o de la connotación asistencial y/o de soporte para la realización de los proyectos, como se muestra en el Cuadro 3.

A efectos de tener un análisis objetivo se presentan separadamente los gastos de inversión en los proyectos, de los gastos correspondientes al costo de adquisición de los predios, el cual se considera como la adquisición de un activo e insumo importante, básico y de gran peso en la totalidad de los costos de

**Cuadro 1**  
**Distribución de la inversión en los dos periodos de gobierno (2008-2015)**

Millones de pesos

Plan de Desarrollo-PDD	Año	Valor	Participación en el PDD %	Participación en los 2 PDD %
<b>Bogota Positiva</b>	2008	597,0	2,4	1,3
	2009	6.563,3	26,9	14,1
	2010	7.622,7	31,2	16,4
	2011	6.152,1	25,2	13,2
	2012	3.466,1	14,2	7,4
	<b>2008-2012</b>	<b>24.401,2</b>	<b>100,0</b>	<b>52,4</b>
<b>Bogota Humana</b>	2013	3.173,2	14,3	6,8
	2014	6.655,4	30,0	14,3
	2015	12.376,2	55,7	26,6
	<b>2013-2015</b>	<b>22.204,9</b>	<b>100,0</b>	<b>47,6</b>
<b>Total</b>	<b>2008-2015</b>	<b>46.606,1</b>		<b>100,0</b>

Elaboración propia con base en reporte de la ERU, 08- 07- 15

**Cuadro 2**  
**Descriptores de Referencia**

1 Planimetría arquitectura e ing civil	11 Jurídico y compra de predios
2 Asistencial a la ERU	12 Modelaciones y Gestion Financiera
3 Avalúos	13 Pago de compensaciones
4 Costo de fiducias	14 Pago de indemnizaciones
5 Costo de predios	15 Reconocimientos económicos
6 Costo de servicios públicos	16 Publicidad y difusión
7 Gestion inmobiliaria y comercial	17 Tasación del daño emergente para su indemnización en procesos de adquisición de predios
8 Gestion social y Poblacional y territorial	18 Sistemas de informacion Geografica-SIG
9 Planeacion y Gestion Urbanistica	19 Vigilancia predial
10 Impuesto predial	20 Reparaciones locativas

Fuente: elaboración propia

**Cuadro 3**  
**Desagregación de gastos por componente y materia de contratación 2008-2012**

Millones de pesos

Componente	Materia de la Contratación	Valor
<b>Técnico y de gestión</b>	planimetría arquitectura e ingeniería civil	251,0
	Gestión social y Poblacional y territorial	758,3
	Planeación y Gestión Urbanística	950,3
	Gestión inmobiliaria y comercial	667,7
	Jurídico compra de predios	942,0
	modelaciones financieras	166,1
	Sistemas de información Geográfica-SIG	99,5
<b>Económico</b>	Pago de compensaciones	183,1
	Pago de indemnizaciones	336,7
	Reconocimientos económicos	244,1
	tasación del daño emergente	164,3
	Avalúos	930,8
<b>Fiducias</b>	Costo de fiducias	800,0
<b>Asistencial y de soporte</b>	Asistencial a la ERU	61,0
	Publicidad y difusión de los proyectos	137,5
<b>Mantenimiento predial</b>	Costo de servicios públicos	0,3
	Vigilancia predial	261,0
	Impuestos predial	158,7

Elaboración propia con base en reporte de la ERU, 08- 07- 15

inversión, que sin embargo, por sí solo, no agrega dinámica a la gestación y realización de los proyectos.

Como se observa en el Cuadro 4, del total de los gastos de inversión en los proyectos del Plan Centro en el primer periodo de gobierno, estimado en \$ 24.401 millones, el 71 % equivalente a \$17.289 millones corresponde al costo de los predios para la gestión y desarrollo de los proyectos urbanísticos.

En la Gráfica 1 se muestra la inversión ejecutada en los últimos dos periodos de gobierno que suma \$46.606 millones, de los cuales el 52,3% en el de Bogotá Positiva y el 47,6% en Bogotá Humana. De esta suma 17.289 millones en adquisición de predios y 29.317 millones en gestión técnica y económica representada en servicios profesionales y estudios, costo de fiducias, gastos económicos, mantenimiento de los predios, pago de impuestos, vigilancia de los mismos y de actividades para el desarrollo de instrumentos de planificación que finalmente se ven traducidos en “normas”.

Elaboración propia con base en reporte de la ERU del 08 07 15  
En la práctica, hasta hoy se han generado grandes expectativas de mejoramiento en la movilidad, opciones de espacio público para disfrutar y de viviendas

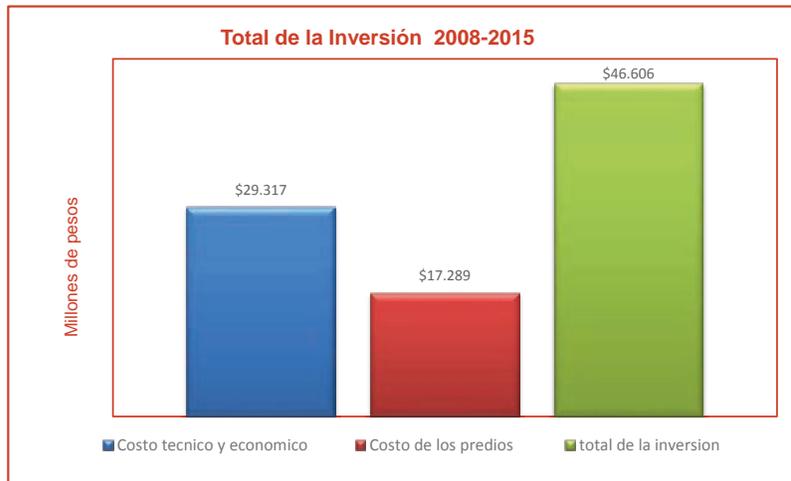
### Cuadro 4

**Distribución de Gastos para el Desarrollo de los Proyectos Urbanísticos 2008-2012**

Concepto	Millones de pesos	
	Valor	% Partic.
Gastos de realización de los proyectos sin costo de predios	7.112,2	29,2
Costo de predios	17.289,0	70,9
<b>Total de Gastos 2008-2012</b>	<b>24.401,2</b>	<b>100,0</b>

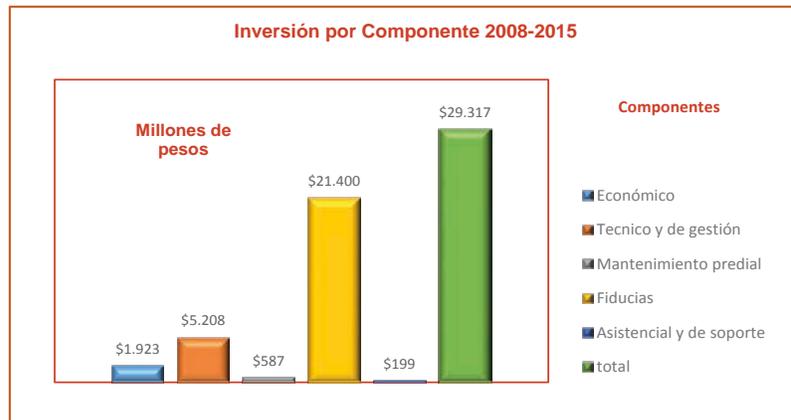
Fuente: Elaboración propia con base en reporte de la ERU, 08- 07- 15

### Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en reporte de la ERU, 08- 07- 15

### Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base en reporte de la ERU, 08- 07- 15

por construir, solo observables a través de maquetas en espacios bastante bien estudiados y ambiciosos escenarios con la esperanza de un alto potencial para la productividad urbana.

En el detalle, las mayores inversiones que son diferentes de las adquisiciones de los predios iniciales, están representadas en costos de las fiduciarias, bien porque se contratan para la administración de los recursos de los proyectos como en el caso del primer periodo de gobierno por \$800 millones y \$2.800 para implementar el proyecto de Estación central en el segundo periodo y porque se trasladaron recursos del orden de los \$6.500 millones para realizar, al decir de los administración, procesos necesarios para la adquisición de predios y la gestión del suelo en el mismo sector. Elaboración propia con base en reporte de la ERU del 08 07 15.

Como se observa en la Gráfica 2, en la distribución del costo por componente en los dos periodos de gobierno (no incluye valor de los terrenos), el dinero invertido en fiducias alcanzó la cifra de \$21.400 millones y representa el 73 % frente al total de gastos de \$ 29.300 millones para gestión técnica y económica de los proyectos.

Este indicador llama la atención si se tiene en cuenta que tal cantidad de recursos se encuentran

en depósitos del sistema fiduciario, como pago para la selección de dichas entidades administradoras, para la implementación de los procesos fiduciarios, y en el mejor de los casos para ser desembolsado con destino a la adquisición de terrenos a medida que se da la gestión del suelo.

No obstante, la realización física de obras en el área central de la ciudad aún no inicia; tal es el caso de proyectos como la estación central<sup>2</sup> o en el caso de San Bernardo que espera por la aprobación del plan parcial, requisito para su iniciación, como se demuestra en la parte conclusiva del estudio estructural de “Seguimiento al Plan Centro desde la óptica del POT-PAE-2015 recientemente publicado por la Contraloría de Bogotá<sup>3</sup>.

De otra parte, no puede dejar de observarse que toda esta si-

tuación se vio afectada por la inseguridad jurídica ocasionada por la suspensión del Decreto Distrital 364 de 2013- ME-POT, cuyo efecto ha tenido que enfrentar la ciudad, propietarios y los sectores inmobiliario y de la construcción, lo cual pudo haber frenado la inversión de proyectos a realizar en altura del área central de la ciudad, donde se ha planeado desarrollar la política de renovación urbana.

2. Al cierre del artículo, el diario El tiempo del 4 de noviembre anuncia la adjudicación de la obra para el próximo 22 de diciembre de 2015 con un costo estimado de 700.000 millones de pesos.

3. “El objetivo propuesto en la planificación distrital de los últimos dos planes de desarrollo y en particular de PDD “Bogotá Humana” respecto del eje número uno que plantea “reducir la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones” y buscado con el proceso del sector de San Bernardo y Las Cruces, no se ha logrado de manera práctica a pesar que de ello se ha venido hablando ya hace varios años, por cuanto los avances se han dado muy lentamente en términos de desarrollo de los instrumentos de planificación que se focalizan en el área como lo son: Operación estratégica, Plan Centro, Upz 95 y recientemente, la estructuración del Plan parcial que viene de ser radicado con sus ajustes a la Secretaría Distrital de Planeación para su aprobación”.



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

An aerial, sepia-toned photograph of a city street. The street is wide and runs vertically through the center of the frame, with several lanes and visible traffic including buses and cars. Buildings of various heights and styles line both sides of the street. In the background, a range of mountains is visible under a hazy sky. The overall tone is warm and historical.

# Reseña



Reseña por: Oneida Castro Hernández  
Funcionaria Dirección de Estudios de Economía y  
Política Pública - Ángela Patricia Castillo Rodríguez  
y Lady Marisol Castro Chaparro, Pasantes de la  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas

## Gestión del Suelo Urbano en Colombia

El documento recoge las memorias escritas de los especialistas en el tema de desarrollo urbano y gestión del suelo, quienes asistieron al encuentro sostenido con autoridades del Ministerio de las ciudades de Brasil y representantes del sector privado de la vivienda de ese país, el cual fue patrocinado por el BID; con el fin de socializar experiencias entre los países de la región y los avances en tal materia, resaltando que Brasil y Colombia demuestran un liderazgo en los países de América Latina y el Caribe.

El Banco Interamericano de Desarrollo es la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe, el cual ofrece préstamos, donaciones, asesorías, asistencia técnica y realiza amplias investigaciones.

El BID cuenta con investigadores de diversos departamentos que producen documentos de trabajo sobre temas económicos y sociales. Muchos de estos documentos constituyen la investigación base para la publicación insignia “Desarrollo en las Américas” del BID, que es preparada por el Departamento de Investigación. Además, el BID financia y auspicia estudios realizados por otras instituciones con el

fin de aumentar el conocimiento y la capacidad de investigación en la región, para mejorar áreas fundamentales en los países miembros<sup>1</sup>.

Lo expuesto en este libro corresponde al resultado del seminario-taller organizado por el BID en el tema relacionado con los Instrumentos de Gestión del Suelo realizado en octubre de 2008, en algunas ciudades de Colombia (Bogotá, Medellín, Pereira y Armenia) para una delegación de la Secretaría Habitacional del Ministerio de las Ciudades y del sector privado de Brasil.

El BID a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM) del Departamento de Capacidad Institucional elaboró una compilación de las experiencias de los diferentes especialistas que asistieron como complemento al seminario sobre la gestión del suelo en Colombia.

El objetivo fundamental de esta publicación es documentar el camino recorrido en Colombia, focalizándose principalmente en los mecanismos creados para la generación y gestión de suelo urbano, y para el financiamiento de obras de infraestructura que permite la habilitación de los suelos para la vida urbana<sup>2</sup>.

### Organización de la obra:

La organización de la publicación consta del prólogo, agradecimiento e introducción y siete (7) capítulos y finaliza con las conclusiones, una descripción acerca de los editores y autores. La presente publicación realiza un análisis general sobre el avance en la gestión del suelo en Colombia, especialmente a partir de la adopción e implementación de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial), que definió los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento central de un nuevo marco legal, institucional y técnico que ha permitido en los últimos 10 años iniciar la transformación de las prácticas de planificación y gestión del desarrollo urbano.

Este documento se enfoca a partir de dos perspectivas. La primera de ellas se describe en los dos capítulos iniciales, donde se presenta y examina el contexto general de los instrumentos de planificación y gestión del

1. *Las ciudades del mañana y gestión del suelo urbano en Colombia*, 2010.

2. *Ibidem*



Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

suelo. La segunda perspectiva, abordada en los cinco capítulos restantes, sirve para exponer de manera muy sucinta los casos de Bogotá, Medellín y Pereira, enunciando el grado de avance en este tema en cada ciudad, y revisando luego ejemplos concretos de aplicación, a través de la exploración de proyectos específicos<sup>3</sup>.

La gestión del suelo posee dos niveles: por una parte, la generación de políticas generales sobre el suelo en consonancia con el ordenamiento territorial y, por otra, la aplicación práctica de instrumentos de gestión que resuelvan cada una de las problemáticas asociadas a este proceso.

3. *Ibidem*

La gestión del suelo en Colombia ha tenido un proceso de desarrollo enmarcado en la solución o reducción de impedimentos asociados a la disponibilidad de este, el cual requiere una serie de cambios que velen por el cumplimiento de las funciones tanto de las entidades del sector público como privado, y permitan cubrir de manera holística las necesidades de los territorios y su población, por tanto, el fortalecimiento del marco jurídico que permita la articulación de las dos partes es fundamental para la habilitación de suelos urbanos en Colombia.

El marco jurídico existente apoyado en los principios constitucionales ha permitido la autonomía de las entidades territoriales

mediante la figura del Estado descentralizado, lo cual agiliza la toma de decisiones junto con la ejecución de acciones y actuaciones encaminadas a la planificación del territorio, es decir, la definición de la estructura física y los usos que se le desea dar al territorio. Esto se manifiesta en la visión urbano-regional que cada administración de la entidad territorial posee y pretende realizar mediante el cumplimiento de las metas propuestas en el plan de desarrollo, fundamento importante para la formulación de los planes de ordenamiento territorial ya que la concordancia entre sí permite impulsar la participación ciudadana, aumentar la eficacia administrativa y mantener la unidad nacional.

Las herramientas planificadoras aplicadas a los diferentes territorios idealmente se enfocan en las particularidades de la región, así como en el fortalecimiento de la vocación de los mismos y la reducción de falencias con el fin de hacer mejor uso del suelo. Sin embargo, la formulación y aplicación de las herramientas de gestión requieren apreciar de manera más detallada diversas dinámicas tanto poblacionales como económicas para asegurar la correcta utilización de los recursos destinados a los planes, programas y proyectos, además de mantener las relaciones interregionales sin afectar la gobernanza de las mismas.

Los procesos de planificación y gestión territorial pretenden mejorar la accesibilidad al suelo urbano y que este cumpla con las condiciones adecuadas para lograr una calidad de vida optima de sus habitantes, entre ellas se encuentra el acceso a servicios públicos domiciliarios y facilidades para el desplazamiento a los centros laborales, para esto es necesario formular e implementar políticas generales del suelo sumadas a los procesos de ordenamiento territorial y a la aplicación de instrumentos de gestión. Como ejemplo es posible tomar la política de vivienda vigente, la cual cuenta con instrumentos que garantizan la existencia del suelo urbanizable para la construcción de la misma, mediante estrategias encaminadas a consolidar el modelo de oferta y demanda del cual es objeto la vivienda y así crear un ambiente equitativo para el desarrollo. La equidad territorial se apoya en el cumplimiento de los principios del ordenamiento del suelo, los cuales son: el reconocimiento de la función ecológica y social del suelo, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios, a estos principios se les da cumplimiento mediante las estrategias territoriales de uso, diseño e implementación de instrumentos y procedimientos de gestión, como son las normas urbanísticas que permiten

establecer los usos del suelo, actuaciones y la incorporación al desarrollo de las diferentes zonas.

Las actuaciones urbanísticas aplicables a las viviendas de interés social están determinadas por programas proyectados a mediano plazo los cuales confluyen con las estrategias de crecimiento y reordenamiento de las ciudades, que son desarrolladas y complementadas mediante los planes parciales determinados por la administración, si bien las viviendas de interés social están encaminadas a garantizar el derecho a la vivienda esta debe estar integrada con todos los sistemas existentes en la ciudad, por tanto, se deben ejecutar obras de infraestructura complementarias para asegurar su interconexión. Así mismo, en la realización de las actuacio-

nes urbanísticas es fundamental controlar la expansión del perímetro urbano y conservar las estructuras de importancia ecológica, esto apoyado en la formación de áreas metropolitanas y normas de regulación ambiental tendientes a lograr un equilibrio entre el desarrollo urbano y la utilización de los recursos ambientales.

Finalmente, es necesario mencionar que la gestión del suelo en Colombia se debe realizar teniendo en cuenta las particularidades sociales y las necesidades prioritarias de la población para de esta manera lograr la imagen y la funcionalidad deseada del territorio, que se ve reflejada en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y que lo anterior confluya en el desarrollo integral de las regiones del país.



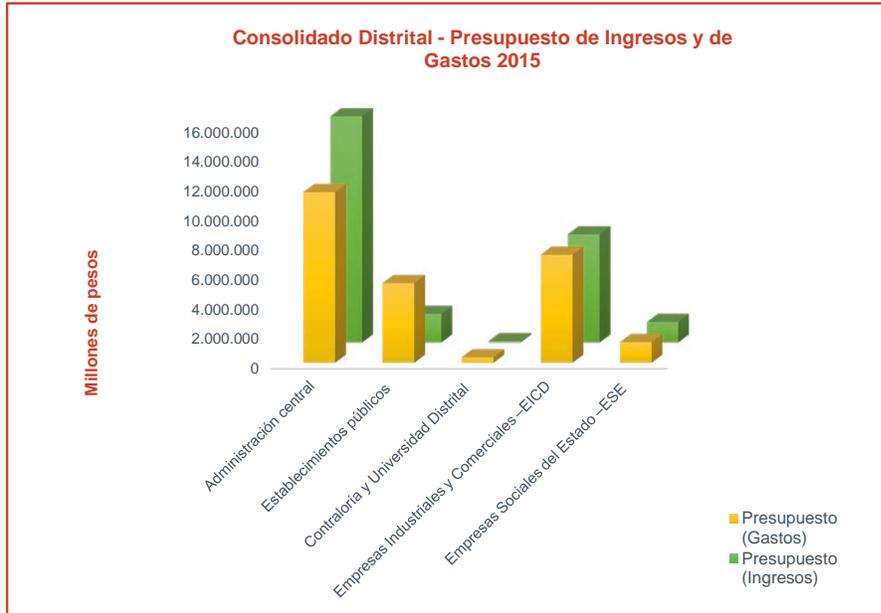
Fotografía: oficina Asesora de Comunicaciones

# Estadísticas fiscales



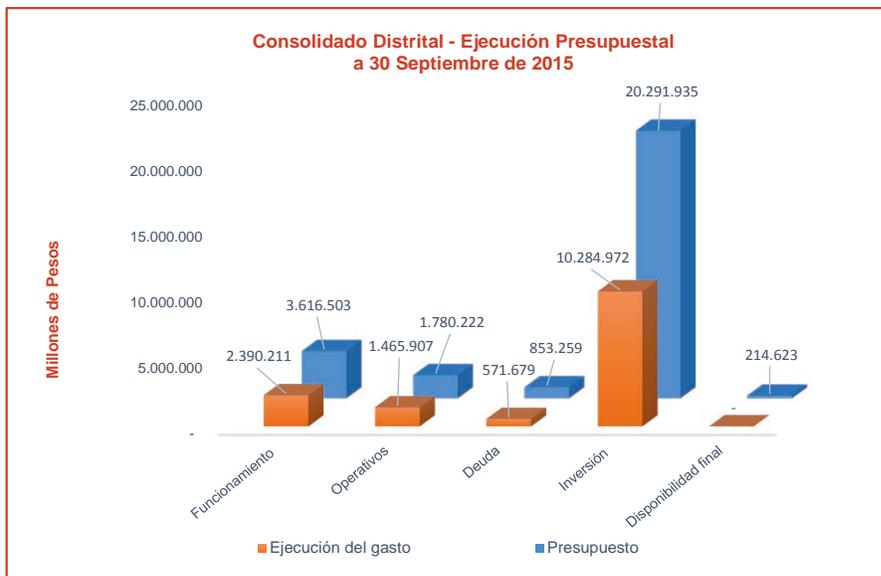
# Estadísticas Fiscales

Por: Oswaldo Yesid Medina Atuesta



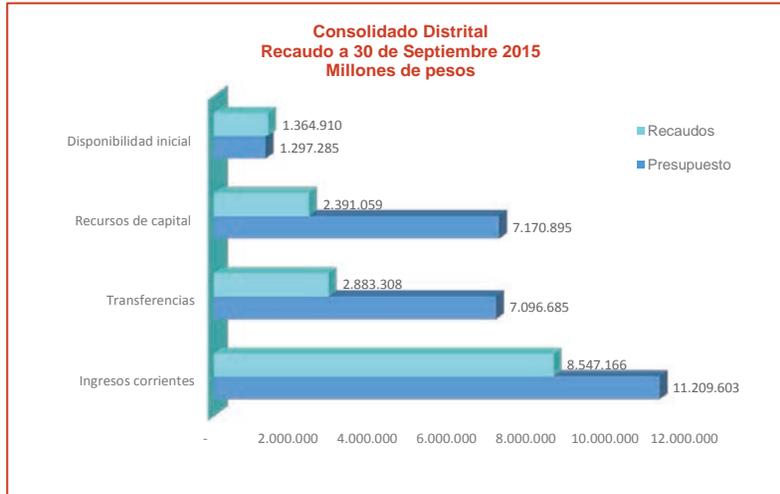
El presupuesto consolidado del Distrito Capital para 2015 suma \$26 billones, el Presupuesto Anual \$17,3 billones (Administración Central, Establecimientos Públicos, Contraloría y Universidad), las Empresas Industriales y Comerciales \$7,3 billones y las Empresas Sociales del Estado \$1,4 billone

Fuente: Rendición de Cuenta-SIVICOF. Estadísticas Fiscales



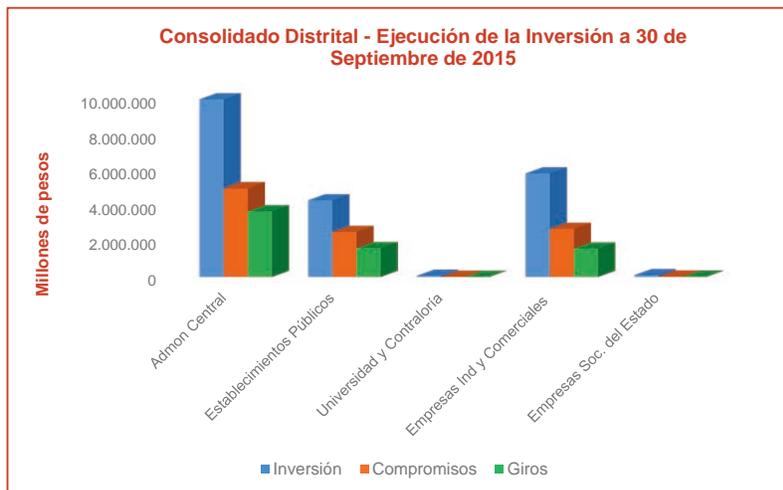
En la ejecución presupuestal el mayor avance se registra en los gastos operativos 82,3%, seguido de la deuda 67%, luego funcionamiento 66,1% y por último la inversión con el 50,7%

Fuente: Rendición de Cuenta-SIVICOF. Estadísticas Fiscales



Fuente: Rendición de Cuenta-SIVICOF. Estadísticas Fiscales

El nivel de recaudo presupuestal registrado a septiembre de 2015 fue: en Ingresos Corrientes 76,2%, en Transferencias 40,6%, Recursos de Capital 33,3% y Disponibilidad inicial 105,2%.



Fuente: Rendición de Cuenta-SIVICOF. Estadísticas Fiscales

El mayor nivel de ejecución de la Inversión lo tienen los Establecimientos Públicos 58,8%, seguido por la Administración Central 50%, luego se encuentran las EICD 46,8% y por último están las ESE 22,1%



Fuente: Rendición de Cuenta-SIVICOF. Estadísticas Fiscales

El presupuesto de inversión directa consolidado suma \$13,8 billones para 2015, a septiembre la Administración Central registró una ejecución de \$3.8 billones, los Establecimientos Públicos \$2.4 billones, las Empresas Industriales y Comerciales \$1.6 billones y los Entes Autonomos \$8.131 millones



Contáctenos:



Contraloría Bogotá



@Contraloriabta



Contraloría Bogotá



Contraloriabta



CONTRALORÍA  

---

DE BOGOTÁ, D.C.