

**Gestión de suelo para equipamientos colectivos en  
Bogotá: Posibilidades desde los tratamientos  
urbanísticos**

**Director  
Dr. Juan Manuel González G.**

**Soc. José Mario Mayorga Henao  
Arq. Carlos Alberto García Reyes**

**Pontificia Universidad Javeriana**

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

**Especialización en Derecho Urbanístico**

**Bogotá D.C.  
2010**

## Contenido

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>1. DEFINICIÓN DE EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS .....</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1    LOS EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS DESDE LA ECONOMÍA URBANA .....  | 10        |
| 1.2    EL PAPEL DE LOS EQUIPAMIENTOS DESDE LA SOCIOLOGÍA .....  | 12        |
| 1.3    LOCALIZACIÓN OPTIMA DE EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS .....  | 14        |
| 1.3.1 <i>El objetivo de la eficiencia .....</i>   | <i>15</i> |
| 1.3.2 <i>El objetivo de la equidad espacial.....</i>  | <i>16</i> |
| 1.3.3 <i>El objetivo de la cobertura espacial.....</i>  | <i>18</i> |
| 1.3.4 <i>El objetivo de la jerarquía de los equipamientos.....</i>  | <i>18</i> |
| 1.3.5 <i>El objetivo de la compatibilidad de usos.....</i>  | <i>19</i> |
| <b>2. MARCO JURÍDICO DE LOS EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS EN BOGOTÁ.....</b>   | <b>21</b> |
| 2.1    EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS COMO DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN<br>POLÍTICA DE 1991 .....                        | 21        |
| 2.2    LOS EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS EN LA LEY 388 DE 1997 .....   | 26        |
| 2.2.1 <i>Concepto de Modelo de Desarrollo Territorial.....</i>  | <i>29</i> |
| 2.2.2 <i>La función pública del urbanismo y la acción urbanística respecto de los equipamientos<br/>colectivos. ....</i>        | <i>31</i> |
| 2.3    LOS EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS EN EL DECRETO 190 DE 2004 POT DE BOGOTÁ .....   | 35        |
| 2.3.1 <i>La Política de dotación de equipamientos y el Sistema de Equipamientos.....</i>  | <i>36</i> |
| <b>3. GESTIÓN DE SUELO PARA EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS EN BOGOTÁ:<br/>POSIBILIDADES DESDE LOS TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS. ....</b> | <b>44</b> |
| 3.1    SUELO PARA EQUIPAMIENTOS A TRAVÉS DE CESIONES URBANÍSTICAS .....   | 48        |
| 3.1.1 <i>Cesiones en el Tratamiento de desarrollo y renovación .....</i>  | <i>51</i> |
| 3.1.2 <i>Población esperada en tratamientos de desarrollo y renovación .....</i>  | <i>60</i> |
| 3.2    POSIBILIDADES DE ADQUISICIÓN DE SUELO PARA LA LOCALIZACIÓN DE EQUIPAMIENTOS EN<br>CIUDAD CONSOLIDADA E INFORMAL.....     | 65        |
| 3.2.1 <i>Fondos compensatorios de cesiones.....</i>   | <i>75</i> |
| 3.2.2 <i>Expropiación .....</i>   | <i>79</i> |
| <b>4. CONCLUSIONES .....</b>  | <b>91</b> |
| <b>5. BIBLIOGRAFIA .....</b>  | <b>95</b> |

## **Introducción**

La construcción de ciudad es un proceso continuo, ligado a las dinámicas sociales y culturales de los pueblos que las generan y habitan y mediadas por la realidad física del entorno en el cual se asientan. En esa perspectiva, las ciudades son por definición espacios para el encuentro y el intercambio, para la generación de lenguajes y símbolos, para la construcción de una forma de ver el mundo y, sobre todo, para el logro de objetivos colectivos mediante la conjunción del esfuerzo coordinado de los individuos que configuran el grupo social que actúa en el territorio.

Es entonces un proceso que se evidencia en hechos tangibles como las edificaciones, pero también en las formas organizativas y las instituciones que las legitiman y es en el espacio en el que lo simbólico y lo físico se encuentran en donde emerge la noción de lo urbano, de la vida propia de la ciudad y la necesidad de encontrar espacios para la multiplicación de los conceptos y la atención de las necesidades colectivas, hecho que supera la mera visión de la habitación y crea el espacio para que aparezcan elementos físicos, abiertos o cerrados, propicios para el encuentro y la consolidación de estructuras sociales basadas en relaciones de mutuo beneficio que aportan al bienestar individual de quienes las conforman.

Los equipamientos colectivos son los espacios que permiten la prestación de servicios sociales a los miembros de una comunidad, pero también son el escenario de las relaciones sociales y el complemento de las actividades urbanas básicas (habitación, producción y comercialización de bienes y servicios); son lugares a los que se va dentro de una temporalidad definida pero también son espacios que definen y estructuran la forma en que se entiende un lugar; son hechos tangibles que cargan con un componente simbólico que los hace singulares, representativos y relevantes para una comunidad y para la ciudad en su conjunto.

Reconociendo entonces que no se trata de un mero problema de diseño arquitectónico ni de destinación de recursos económicos públicos o privados, sino que se está frente a un problema de construcción de ciudad – tanto en lo físico como en lo simbólico – la localización de estas estructuras no debería corresponder simplemente a la existencia de un espacio libre dentro de las parcelas urbanas, sino que debería derivarse de una conjunción de criterios que recojan las variables mencionadas pero que también den cuenta de la función social y territorial que este tipo de instalaciones cumplen en la vida urbana.

Partiendo de este supuesto básico, el presente documento aborda las posibilidades de gestión de suelo para equipamientos colectivos, en principio con el ánimo de proponer una revisión de los criterios generales para su localización y luego, teniendo en cuenta los diferentes tratamientos urbanísticos reglamentados por la administración distrital, presentar un panorama de los retos que enfrenta la ciudad en materia de provisión de suelo urbanizado para la ubicación de estas estructuras. Se trata así de una reflexión sobre los equipamientos colectivos en la cual se exploran los principales conceptos desde la teoría urbanística y las posibilidades normativas que ofrece el ordenamiento jurídico de los órdenes nacional y local para garantizar su existencia en la ciudad.

Se ha escogido el caso de Bogotá como referente de análisis tomando en consideración el hecho de que la ciudad ha sido pionera en la definición y desarrollo de normas urbanísticas locales dentro de las prescripciones de la Ley 388 de 1.997 y que los instrumentos implementados o creados por la autoridad de planeación distrital han venido siendo replicados en otros municipios y ciudades del país, hecho éste que ameritaría una completa revisión dentro de una investigación puntual sobre las bondades, dificultades y debilidades de su réplica en otros ámbitos territoriales.

En el primer capítulo se describen analíticamente los principales conceptos sobre los equipamientos colectivos desde áreas del conocimiento distintas pero complementarias: La economía urbana, la sociología urbana y la geografía urbana. Este breve recorrido presenta los elementos conceptuales desde los que se construye el discurso de los equipamientos colectivos y se justifica su existencia en el territorio.

En el segundo capítulo se hace una exploración del ordenamiento jurídico aplicable a los equipamientos colectivos, revisando la importancia dada a la prestación de servicios sociales en la Constitución de 1991, la reglamentación existente en la Ley 388 de 1997 sobre el Ordenamiento Territorial y su concreción el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto 190 de 2004.

En el tercer capítulo, se realiza un análisis de los diferentes tratamientos urbanísticos que ha definido la ciudad de Bogotá y se realiza un ejercicio de identificación de los instrumentos normativos adecuados para la consecución de suelo que habiliten la localización adecuada de equipamientos colectivos. En este análisis se diferencia principalmente, las posibilidades de adquisición de suelo para equipamientos en suelos de desarrollo y renovación a través de cesiones urbanísticas de las posibilidades de adquisición de suelo en sectores consolidados de la ciudad, en los cuales resultaría necesario adquirir este recurso a través de figuras como los fondos compensatorios de cesiones, adquisición directa mediante enajenación voluntaria o la expropiación.

Es importante indicar que el objetivo primordial de este estudio es realizar un análisis descriptivo – analítico del papel de los equipamientos en la ciudad, la realidad normativa vigente aplicable y las posibilidades de obtención de suelo para su localización y operación. Por ende, si bien se hace referencia a datos estadísticos y documentos producidos por la administración distrital, no es del alcance de este documento realizar juicios particulares sobre los mismos, sino aportar en el debate respecto de la consolidación del denominado “Sistema de

Equipamientos Distrital”, con miras a generar elementos conceptuales para el diseño de estrategias que viabilicen una gestión de suelo eficiente y eficaz, en pro del logro del objetivo constitucional de garantía en el acceso a los bienes y servicios sociales básicos a todos los habitantes del territorio nacional en condiciones de equidad y calidad.

## **1. Definición de equipamientos colectivos**

Los equipamientos colectivos se entienden como un conjunto de espacios y construcciones de uso público o privado, cuya función es la oferta o prestación de servicios para atender y satisfacer las necesidades colectivas inherentes a la vida humana y que se consideran complementarias a las actividades residencial y productiva de los habitantes de un territorio, contándose entre ellas las actividades recreativas, culturales, de salud, de educación y de abastecimiento, entre otras.

Como elementos físicos propios del tejido urbano, son elementos físicos fundamentales para su estructuración, jerarquización y organización, toda vez que se perfilan como hechos y ámbitos espaciales que convocan o aglutinan un número significativo de personas, lo que a su vez se traduce en la generación de externalidades operacionales hacia el entorno (flujos vehiculares y peatonales, demanda de estacionamientos, aparición y localización de actividades económicas relacionadas con la venta y consumo de otros bienes y servicios, etc.) que, de no ser reguladas, progresivamente pueden contribuir al deterioro de las condiciones espaciales de las estructuras públicas y privadas.

Como elementos sociales, son referentes inmediatos en la cotidianidad y la vivencia de los espacios en los que habitan o se desarrolla la vida de los habitantes de una localidad específica, razón por la cual se convierten normalmente en hitos urbanos y puntos de referencia para la ubicación espacial. Adquieren también una connotación simbólica en la medida en que su generación, localización o mejoramiento puede entenderse como el resultado de un esfuerzo mancomunado de los habitantes de un sector o del ejercicio de una acción reivindicatoria de derechos frente al Estado, en razón de la existencia de una necesidad no atendida por éste en la oportunidad y las condiciones adecuadas.

Como espacios institucionales, reflejan la lógica política y de atención de necesidades colectivas vinculada a un proyecto de gobierno del territorio, y

pueden ser considerados el vehículo de materialización de los objetivos, metas y estrategias de atención a la población habitante de un lugar, en el marco de un plan general y/o de un proyecto político en un momento particular del tiempo. Sin embargo, es de anotar que los equipamientos tienden a gozar de una condición de permanencia que los hace estables en el tiempo una vez que son localizados, aún a pesar de que los residentes originales puedan haberse relocalizado o aún desaparecido; usualmente, aún cuando los habitantes de un sector puedan ser completamente nuevos, la ubicación y características de un equipamiento colectivo resulta ser incluida dentro del mapa mental de aquellos de forma relativamente rápida.

De otra parte, como hecho económico, los equipamientos colectivos corresponden a bienes que, en principio, no son generados de forma autónoma por el interés privado sino que demandan la intervención del Estado para que sean creados, puesto que – en principio – no resultan equiparables en términos de rentabilidad económica en comparación con otras destinaciones como el comercio, la industria o aún la actividad residencial, no obstante que en relativamente poco tiempo el sector privado puede encontrar maneras de generar flujos importantes de dinero a partir de la generación y explotación de dichos bienes.

En estos términos, al hablar de equipamientos colectivos aparece como elemento sustancial el Estado como generador y garante de la aplicación de la normatividad necesaria para su regulación y producción; en tal sentido, resulta de vital importancia establecer de qué manera se dan los mecanismos de producción de estos espacios en la ciudad, y en qué condiciones deben cumplir con los objetivos sociales para los cuales están diseñados. Bajo esta óptica, la presente investigación busca enfocar el problema desde la perspectiva de la generación eficiente de suelo para la localización de equipamientos colectivos, con especial énfasis en el área consolidada de la Ciudad y en aquellos sectores que se caracterizan por presentar situación de déficit; se han descartado como objeto de análisis las áreas a las que les ha sido asignado el



tratamiento urbanístico de desarrollo por cuanto la generación de suelo para estos efectos se encuentra contenida dentro de las obligaciones urbanísticas a cargo del urbanizador responsable y, por ende, se encuentra esencialmente garantizada.

Para efectos del análisis que se ha planteado, en este estudio se asume la siguiente clasificación respecto de las tipologías funcionales de los equipamientos colectivos:

**Tabla 1 Tipologías de Equipamientos colectivos**

| <b>Tipo de equipamiento</b>                   | <b>Definición</b>   |
|---|---|
| <b>Equipamientos educativos</b>               | Destinados a la satisfacción de las necesidades de escolaridad de la población. Entre estos se encuentran: jardines infantiles, colegios de educación básica, centros de educación superior e institutos de capacitación técnica.   |
| <b>Equipamientos culturales</b>               | Destinados a la satisfacción de necesidades culturales atinentes a la expresión artística y el desarrollo intelectual. Entre estos se encuentran: bibliotecas, salas de teatro, museos, galerías de arte, centros culturales, auditorios, entre otros.  |
| <b>Equipamientos recreativos y deportivos</b> | Destinados a la práctica del ejercicio físico, la recreación y el deporte.  |
| <b>Equipamientos de salud</b>                 | Equipamientos destinados a la administración y a la prestación de servicios de salud. Protección específica, detección precoz, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de enfermedades.   |
| <b>Equipamientos de Bienestar Social</b>      | Destinados al desarrollo y la promoción del bienestar social, con actividades de información, orientación y prestaciones de servicios a grupos sociales específicos, como familia, infancia, orfandad, tercera edad, discapacitados y grupos marginales. Agrupa entre otros los hogares para la tercera edad, los hogares de paso para habitantes de la calle, las casas vecinales, los salones comunales, los jardines comunitarios, los |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
|                               | centros de atención integral al menor en alto riesgo y los centros de desarrollo comunitario.                                       |
| <b>Equipamientos de Culto</b> | Espacios destinados al desarrollo de actividades y ritos religiosos y manifestaciones sociales basadas en la fe y en las creencias. |

Fuente: Elaboración propia.

### 1.1 *Los equipamientos colectivos desde la economía urbana*

Para entender el papel que juegan los equipamientos colectivos en la economía de la ciudad es necesario partir por afirmar que la vida en la ciudad está determinada por la aglomeración de actividades, flujos y personas. De tal forma, la ciudad para mantener esa aglomeración depende de la disponibilidad de bienes de consumo colectivo o bienes públicos, como los denomina la teoría económica.

Humberto Molina reconoce tres tipos de estos bienes:<sup>1</sup>

- Los bienes que hacen a la ciudad habitable: están constituidos por las redes de infraestructuras de servicios públicos básicos (agua, energía, alcantarillado, hospitales, centros educativos y recreacionales).
- Los bienes que hacen a la ciudad accesible: están constituidos por las redes e infraestructuras de transporte y comunicaciones.
- Los bienes que hacen a la ciudad sociable y agradable: están constituidos por el espacio público, las reservas naturales y paisajísticas.

En esta perspectiva, tratamos los bienes que hacen a la ciudad habitable, específicamente los equipamientos colectivos (educación, salud, cultura, recreación, bienestar social) dado que en ellos se desarrolla la vida colectiva de la población.

<sup>1</sup> MOLINA, Humberto. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. Pag. 238

Humberto Molina, al plantear las bases teóricas de la Ley 388 de 1997 (la cual analizaremos más adelante) señala que es imposible que un mercado competitivo conduzca a la asignación eficiente de los recursos requeridos para la producción de tales bienes que hacen a la ciudad habitable y especialmente en las cantidades deseables para el bienestar de una sociedad. Citando a Samuelson, Molina afirma: *“Ningún sistema descentralizado de precios puede servir para determinar en forma óptima estos niveles de consumo colectivo.”* Esto lleva a que el nivel de gasto público adecuado para satisfacer este tipo de necesidades sociales solo se pueda determinar a través de procedimientos de políticas públicas.<sup>2</sup>

En efecto, los bienes que hacen a la ciudad habitable no están sujetos a indivisibilidades, por lo cual no pueden ser puestos a disposición en cantidades unitarias para individuos particulares y por ende, deben ser producidos y puestos a disposición en escalas determinadas (esto es en niveles que aseguren la cobertura y acceso al servicio que albergan al número de ciudadanos para los cuales fueron creados) con el fin de prestar el servicio a una comunidad completa y definida, a partir de la formulación y aplicación de políticas públicas eficientes. Es claro que no pueden existir concurrencias individuales en la producción de este tipo de bienes, dado que no se presenta una demanda en cantidades diferenciadas y adicionales que les fijen precios de mercado, pues no hay manera de apropiarse de ellos en cantidades unitarias.

En este caso específico, la localización de equipamientos colectivos de manera adecuada en la ciudad depende, esencialmente, de que el Estado desarrolle la función pública del urbanismo y utilice de manera adecuada los instrumentos de gestión para adquirir el suelo necesario para la localización óptima de aquellos. Como veremos más adelante, en la medida en que la ciudad dependa de decisiones particulares de desarrollo predio a predio, sin que el Estado utilice los mecanismos de regulación y de gestión del suelo adecuados para la

---

<sup>2</sup> MOLINA, Humberto. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. Pag. 239

localización de nuevas infraestructuras, se avanzará a un escenario de saturación y concentración de la oferta de estas infraestructuras en unos puntos particulares del territorio y se presentará déficit de los equipamientos colectivos en la ciudad.

### **1.2 *El papel de los equipamientos desde la sociología***

La importancia de los equipamientos colectivos desde una perspectiva sociológica radica en que son los espacios en los cuales se dan con mayor intensidad las interacciones al interior de un grupo un social y hacia el exterior con otros grupos. Esta importancia radica en la intensidad de encuentros que provocan y en la capacidad que tienen para fomentar el capital social.<sup>3</sup>

Por las características propias de su funcionalidad, son espacios de encuentro en los cuales, a partir de procesos comunicativos intensos, se puede generar un reconocimiento del otro. A manera de ilustración de esta posición, a continuación revisaremos brevemente el alcance sociológico de algunos de estos espacios.

#### **Equipamientos Educativos**

La distribución adecuada de este tipo de equipamientos, realiza un aporte significativo a la equidad en la distribución de activos de capital social entre la población, al facilitar la construcción de redes de estudiantes de composición social heterogénea. Para los estudiantes, estas redes son depósitos de reciprocidades, confianzas y lealtades que pueden ser activadas en el momento de su incorporación al mercado de trabajo, gracias a la movilización de los créditos acumulados con sus pares más influyentes a lo largo de una historia común, y gracias al conocimiento directo que estos últimos tienen de sus méritos. Como lo afirma Katzman, “son los contactos sociales lo que

---

<sup>3</sup> Siguiendo la sociología de Pierre Bourdieu, por capital social se entienden las relaciones de tipo primario entre individuos, que se recrean en la vida cotidiana y que ponen de manifiesto valores, actitudes y comportamientos que producen y reproducen un modo de vida específico de una colectividad en un territorio. (Bourdieu 1999)

potencia el aprovechamiento del capital humano y, dado que generan una razonable certidumbre respecto al logro de empleos adecuados, lo que alimenta también la motivación para seguir invirtiendo en el desarrollo de ese capital social”<sup>4</sup>

### Equipamientos Culturales

Los equipamientos culturales hacen posible adquirir nuevos conocimientos sobre formas de expresión artística que existen en distintas latitudes del mundo. Igualmente, ayuda a que se generen canales de expresión artística que permitan a la población expresar su visión del mundo, sus problemas, sus necesidades, sus deseos y sus diferencias con respecto a otros grupos de la sociedad. Con ello, se reconoce su legítimo derecho a expresar su vida colectiva por medio del arte: música, danza, cine, literatura.

Por otro lado, fomentar los espacios para el desarrollo de las expresiones culturales permite que se generen actitudes en torno a la participación y la política, siendo esta la única manera posible de interiorizar los valores de la democracia.

### Equipamientos Recreativos

Los equipamientos de recreación y deporte permiten la generación de valores en torno al cuidado del cuerpo y la sana competencia, de manera que aleje, especialmente, a la población joven del consumo de bebidas embriagantes y sustancias alucinógenas.

Este tipo de equipamientos también tienen que ser vistos a partir de su importancia en la generación de valores y actitudes que permitan canalizar los conflictos entre distintos grupos a partir de la resolución pacífica de controversias y desacuerdos y la construcción de identidad como grupo, pues

---

<sup>4</sup> Kaztman Rubén. Seducidos y abandonados. Revista de la Cepal 75. Diciembre 2001

es desde el reconocimiento del otro como un rival legítimo, dentro de unas reglas de competencia claras, como se permite a los ciudadanos adquirir valores en torno a la diferencia y al respeto, como premisas de una sociedad democrática.

### *Equipamientos de Bienestar social*

Los equipamientos de Bienestar Social, permiten atender de manera especial a la población que debido a ciertas características en su calidad de vida, condiciones físicas o capacidad adquisitiva, se constituyen en sujetos vulnerables y requieren una atención diferenciada. En ellos se ejecutan las políticas públicas de integración social que permiten a esta población superar sus condiciones de vulnerabilidad y, por ende, les hace posible establecer interacciones sociales igualitarias en el desarrollo de la vida cotidiana de esta población.

### *Equipamientos de Culto.*

Los equipamientos de Culto permiten la integración entre grupos de diferentes clases socioeconómicas en torno a creencias y prácticas religiosas. En ellos se generan valores de identidad con el territorio y de integración social a partir de ritos en los cuales se comparten visiones del mundo, razón por la cual se convierten rápidamente en lugares de encuentro y resignificación de la vida, permiten la construcción de una identidad colectiva y vinculan emocionalmente a los asistentes entre sí y con sus líderes. Son también espacios que facilitan la transmisión de la doctrina de los mayores a los menores y comportan un elemento de significación simbólica, asegurando así la continuidad de la práctica religiosa.

#### **1.3 Localización óptima de equipamientos colectivos**

Habida cuenta de sus alcances e implicaciones sociales y culturales, los equipamientos colectivos deben tener una adecuada distribución en el territorio

para cumplir económica y socialmente con los servicios que le prestan a una comunidad. Por ende, pensar en una estrategia para la localización eficiente de estas estructuras en el territorio debe involucrar, en principio, el reconocimiento de una condición de expresa limitación en los recursos disponibles para invertir, las debilidades en las prácticas propias de la gestión pública, la prevalencia de los intereses colectivos sobre los particulares y, especialmente, las restricciones en materia procedimental y legal que obligan a definir un marco de acción basado en el Sistema de Garantías consagrado en la Carta Constitucional y que, de forma natural, colocan usualmente en contradicción los intereses particulares y los del conjunto de ciudadanos.

Con el objeto de avanzar hacia la construcción de un marco metodológico adecuado para la toma de decisiones respecto de la localización de equipamientos, resulta pertinente concretar discursivamente los objetivos a los que debe obedecer dicho ejercicio; en este sentido, es posible identificar cuatro condiciones o elementos clave que permiten identificar el lugar propicio para la localización territorial: la eficiencia, la equidad espacial, la cobertura espacial y la jerarquía en la prestación de servicios.

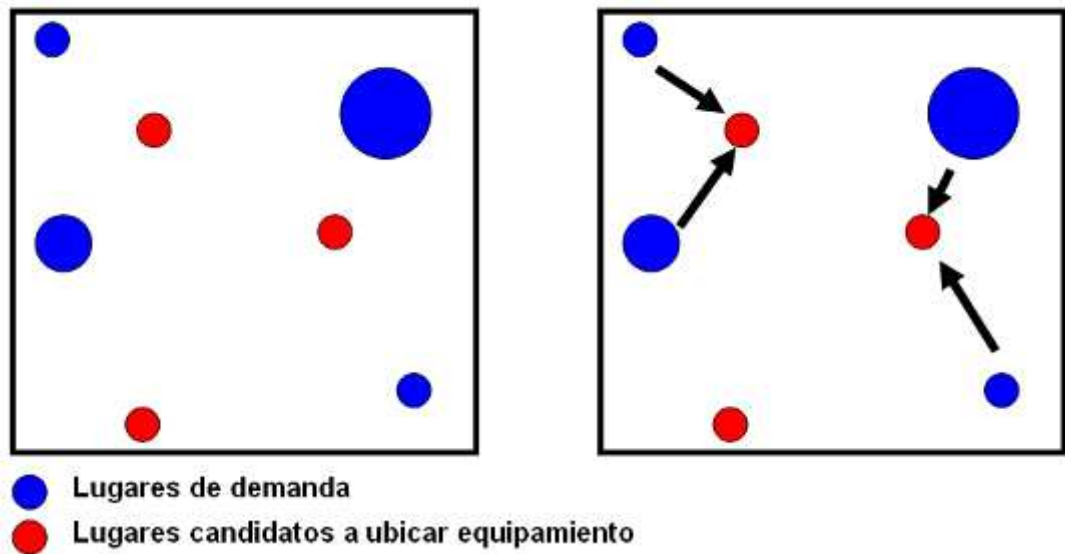
### *1.3.1 El objetivo de la eficiencia*

Para la consecución de este objetivo, se plantea el principio del Minisum, el cual se podría expresar así: dado un número de equipamientos colectivos por instalar, es necesario evaluar las localizaciones que minimizan el desplazamiento total de los usuarios, asignándolos al centro más próximo. Prima la reducción de los costos totales de desplazamiento de la demanda hacia los equipamientos colectivos. Se trata, por tanto, de una formulación que permite manejar dos facetas: el número de equipamientos y el desplazamiento total. Un aumento en los equipamientos para cubrir más sectores en la ciudad permite que el desplazamiento total disminuya.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Bosque Sandra Ubicación óptima de equipamientos colectivos. Editorial Rama. Madrid 2004

**Ilustración 1 Objetivo de la eficiencia**



Fuente (Bosque, 2004).

Esquemáticamente, la solución a este problema está dada en la medida en que de tres lugares candidatos para la instalación de equipamientos colectivos, de los cuales solo se pueden escoger dos, con cuatro puntos de demanda, se seleccionan aquellos lugares en los cuales, para los cuatro puntos de demanda, se minimicen los costos de desplazamiento.

### *1.3.2 El objetivo de la equidad espacial*

Otro objetivo por tener en cuenta es el de conseguir que la accesibilidad espacial de la demanda a los puntos de servicio no sea muy desigual, pues la inaccesibilidad provoca problemas para aquellos que la sufren. Por esta razón se debe buscar reducirla al mínimo como un principio básico para muchos tipos de equipamientos.

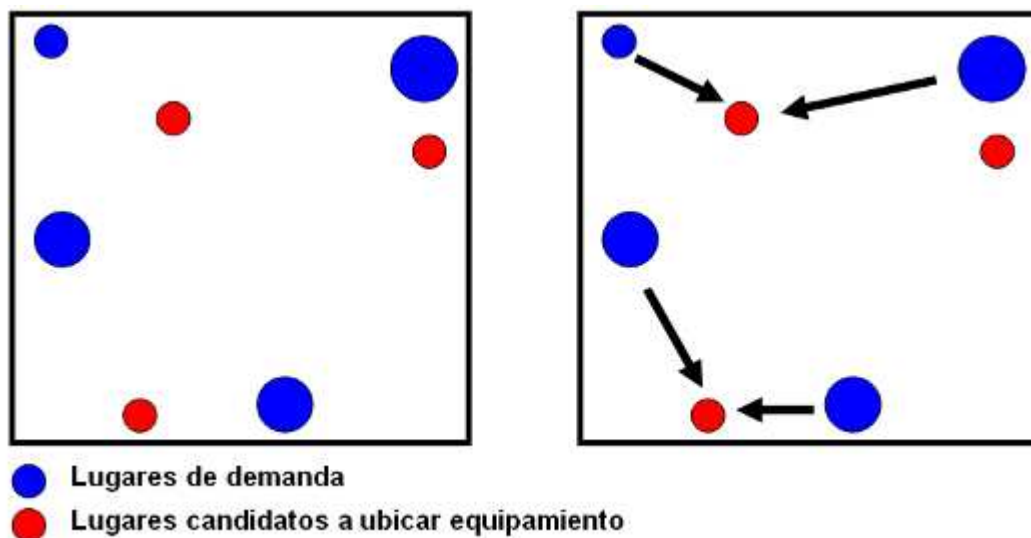
Para ello, hay que tener en cuenta aquellos puntos de demanda que están más lejos de los puntos de oferta, pues, en últimas, estos son determinantes a la hora de tomar decisiones, pues se busca reducir la discriminación espacial que tienen. Se adopta entonces una medida de accesibilidad expresada como la distancia/coste de desplazamiento desde cada punto de demanda al punto de



servicio más cercano, en busca de mejorar las condiciones del punto de demanda más alejado.

En esencia, la función objetivo busca identificar y reducir al mínimo la máxima distancia/costo de desplazamiento ponderada (multiplicada) por la demanda del lugar más perjudicado, considerando los puestos de demanda existentes. En la solución influyen tanto la población de cada lugar como las distancias.

**Ilustración 2 Objetivo de la equidad espacial**



Fuente (Bosque, 2004).

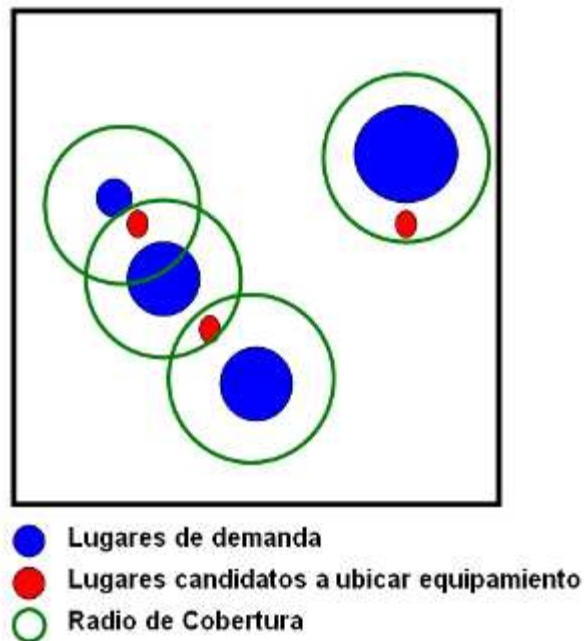
Como se puede observar en la ilustración 2, se busca responder a la pregunta, ¿qué par de sitios candidatos conseguirían que la distancia desde el asentamiento más lejano a una instalación fuese mínima? Por tanto, se escogen dichos puntos candidatos en los cuales se minimiza el recorrido para los puntos de demanda más aislados.

Sin embargo, las soluciones óptimas arrojadas por la búsqueda de este objetivo pueden presentar ciertos inconvenientes, ya que los casos anómalos, por remotos, ocasionan que la localización de los equipamientos se vea fuertemente condicionada y, en consecuencia, se alejen del grueso de la demanda. Dicho de forma más contundente: este criterio privilegia sobremanera a la población más perjudicada, con notoria desconsideración hacia el resto.

### 1.3.3 El objetivo de la cobertura espacial

El concepto de *cobertura* es aquel aplicado en la mayoría de políticas y normativas de planificación en donde se busca como una exigencia que la demanda quede dentro de un radio de distancia o tiempo de desplazamiento del punto de servicio más próximo. Dicha distancia se interpreta como razonablemente satisfactoria y, en consecuencia, la población cubierta dentro de este radio gozará de un nivel de accesibilidad aceptable. El objetivo por alcanzar es la minimización de costos (representado por el número de puntos de servicio o instalaciones), pero limitado por la restricción de un alcance espacial prefijado por el agente seleccionador.

**Ilustración 3** Objetivo de la cobertura espacial



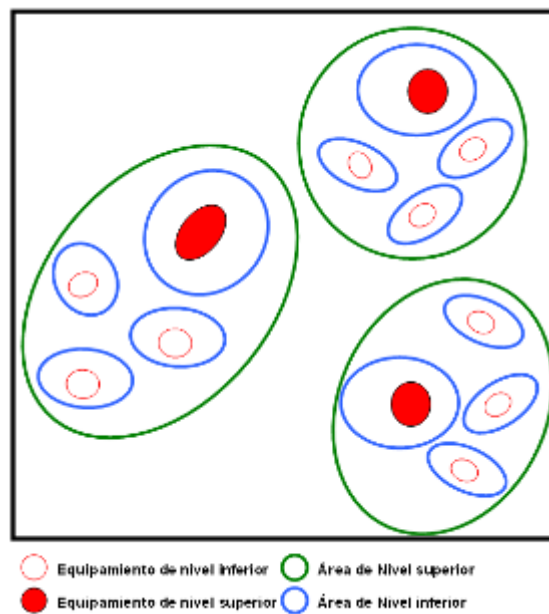
Fuente (Bosque, 2004).

### 1.3.4 El objetivo de la jerarquía de los equipamientos

Otro de los objetivos por cumplir con la decisión espacial de ubicación de equipamientos colectivos, es el referente a su jerarquía, lo cual plantea la necesidad de proveer servicios a través de un sistema que comporta centros que ofrecen una gama desigual de servicios. Se busca que unos centros

superiores cubran áreas de servicio mayores y comprendan varios centros y zonas de servicio inferiores que aparezcan así como encajadas dentro de las primeras. En el escenario local, este principio se logra concretar mediante el concepto de “escalabilidad” en la prestación de los servicios, que no es nada distinto del reconocimiento de la base de complementariedad y subsidiariedad que media en el objetivo de garantía de cobertura en la prestación de los servicios presentes en los equipamientos.

**Ilustración 4** Objetivo de la jerarquía de los equipamientos



Fuente (Bosque, 2004).

### **1.3.5** El objetivo de la compatibilidad de usos

Uno más de los objetivos que debe buscar la localización óptima de equipamientos colectivos es la compatibilidad de usos, sin que esto signifique necesariamente generar una zonificación en la ciudad. El objetivo central es buscar que la ubicación de los equipamientos colectivos sea consecuente con el tipo de servicios que van a prestar y, por tanto, pueda complementarse con otro tipo de estos para generar centralidades de servicios colectivos. Con ello, también se buscan evitar situaciones negativas como ubicar equipamientos de educación o cultura cerca de áreas industriales de grandes niveles de ruido que impedirían la buena prestación de estos servicios. Igualmente es parte del

objetivo evitar que se generen formas de crecimiento urbano sin control a partir de la ubicación estratégica de los equipamientos en las áreas de expansión.

**Tabla 2 Compatibilidad de usos para la localización de equipamientos**

| <b>Uso</b>                  | <b>Metropolitano</b> | <b>Urbano</b>   | <b>Zonal</b> | <b>Vecinal</b> |
|-----------------------------|----------------------|-----------------|--------------|----------------|
| <b>Residencial</b>          | Recomendable         | Recomendable    | Recomendable | Recomendable   |
| <b>Comercio y servicios</b> | No recomendable      | Condicionado    | Recomendable | Recomendable   |
| <b>Industrial</b>           | No recomendable      | No recomendable | Condicionado | Condicionado   |
| <b>Expansión</b>            | Condicionado         | Condicionado    | Condicionado | Condicionado   |

Fuente Elaboración propia con base en Bosque

## **2. Marco jurídico de los equipamientos colectivos en Bogotá**

### **2.1 *Equipamientos Colectivos como derechos fundamentales en la Constitución Política de 1991***

Si bien la Carta Constitucional no hace explícita referencia al término “equipamientos colectivos”, la visión del Constituyente se enfocó con precisión en la necesidad de garantizar el acceso a este tipo de bienes y servicios a toda la población en condiciones de equidad, entendiendo que independientemente de la forma o denominación que adoptasen, los equipamientos constituyen elementos esenciales para asegurar la materialización de los objetivos fundamentales del Estado Social de Derecho como estructura conceptual y operativa de ordenamiento social.

En efecto, la Constitución Nacional establece el compromiso del Estado de implementar las medidas y los instrumentos para lograr que el conjunto de ciudadanos logren acceder, en igualdad de condiciones, a los bienes y servicios que constituyen la base fundamental para lograr las metas de reducción de la pobreza, la equidistribución de las rentas y los beneficios derivados del desarrollo económico y, en últimas, la construcción de un modelo social basado en el equilibrio de oportunidades para la totalidad de los habitantes.

Aún más, de una lectura integral del articulado constitucional se desprende, como hecho evidente, que las actividades que justifican la existencia de los equipamientos colectivos como elementos físicos en el tejido urbano son entendidas esencialmente como funciones del Estado y servicios públicos, hecho que constituye un elemento esencial para enfocar el problema de localización y generación de suelo para la ubicación de estas estructuras en la Ciudad, en la medida en que define claramente la necesidad de diseñar instrumentos adecuados para conciliar las garantías de protección a la propiedad privada y de acceso a los servicios sociales requeridos por la población (ambos consagrados en el ámbito constitucional).

Obsérvese, por ejemplo, la congruencia entre los derechos fundamentales consagrados en los artículos 13 y 44 de la C.N. y la existencia de equipamientos colectivos para la seguridad, la salud, el bienestar social, la educación, la cultura y la recreación, o la correlación entre los niveles de clasificación definidos en las normas de infraestructura médica y hospitalaria con la prescripción constitucional de que el servicio de salud debe realizarse de forma descentralizada y por niveles de atención indicada en el inciso tercero del artículo 49.

A efectos demostrativos de este análisis, a continuación se presenta una revisión del articulado constitucional (subrayas fuera de texto):

## **NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE LA PRESTACION DE SERVICIOS EN EQUIPAMIENTOS COLETIVOS**

**ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

**ARTICULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

**ARTICULO 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

**ARTICULO 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

**ARTICULO 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.

## LA EDUCACION Y SUS EQUIPAMIENTOS COMO DERECHO

**ARTICULO 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**ARTICULO 68.** Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

## LA SALUD Y LOS EQUIPAMIENTOS COMO DERECHO

**ARTICULO 48.** Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

**ARTICULO 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia,



universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

### **LA RECREACION Y EL DEPORTE Y LOS EQUIPAMIENTOS COMO DERECHO**

**ARTICULO 52.** El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

### **EL BIENESTAR SOCIAL Y LOS EQUIPAMIENTOS COMO DERECHO**

**ARTICULO 46.** El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

**ARTICULO 47.** El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

### **LA CULTURA Y LOS EQUIPAMIENTOS COMO DERECHO**

**ARTICULO 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

## **EL CULTO Y LOS EQUIPAMIENTOS COMO DERECHO**

ARTÍCULO 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

ARTÍCULO 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

Cabe señalar, con base en lo dicho, que la existencia de los equipamientos colectivos cuenta con una garantía constitucional, a lo que se suma el que el Estado los considera parte inherente y esencial para la prestación efectiva de los servicios públicos que albergan. No es sino de esta forma como puede entenderse la relevancia de lograr una estructura operativa eficaz y eficiente para lograr la identificación, adquisición y destinación efectiva de espacios territoriales concretos a la ubicación de estas estructuras, en función de las necesidades colectivas y en el marco de la garantía constitucional de acceso a los bienes y servicios básicos a toda la población.

### **2.2 Los equipamientos colectivos en la Ley 388 de 1997**

Claramente se ha demostrado en el acápite previo que la existencia de los equipamientos colectivos responde a una lógica de prestación de servicios públicos y de logro de los cometidos del Estado, bajo el entendido que corresponden a una parte inherente de la función social que le asiste. Sin embargo, como bien se señaló previamente, si bien da cuenta de la necesidad de su generación y operación, no es suficiente para lograr concretar en el territorio las intervenciones físicas y las operaciones económicas necesarias para asegurar su existencia.

Es por ende necesario e ineludible remitirse a un cuerpo normativo que contenga las previsiones requeridas para lograr dicho objetivo y dentro del panorama actual éste corresponde a la Ley 388 de 1997, conocida como “Ley de Desarrollo Territorial”. Tal vez, uno de los aportes más significativos de este ejercicio legislativo es que abre un panorama normativo que permite la planificación del desarrollo económico y social a partir de la construcción de una visión y misión a largo plazo de las formas de ocupación del territorio.

Es a partir de la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial reglamentados por la ley que se abrió el paso a la conformación de un instrumento que, al menos desde su esencia, contiene las estrategias, objetivos, programas y normas para el desarrollo territorial de un municipio o distrito y para armonizar el desarrollo social y económico de la población con el principio de sostenibilidad ambiental de su entorno. Bien puede decirse que es a través de este instrumento como la ley proporciona fundamentos jurídicos sólidos que permiten la elaboración y ejecución de planes, proyectos y normas vitales para el desarrollo territorial de los municipios.

Aún más, es posible afirmar que los Planes de Ordenamiento que reglamenta la ley permiten que se superen los activismos de gobierno, pues su existencia constituye una política que va mas allá de la voluntad de los gobernantes de turno, y se proyectan como una guía rectora para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas a largo plazo, propias del ejercicio de la planificación territorial y en función de las dinámicas que la deben hacer consecuente con el devenir socioeconómico de los ciudadanos que resultan ser sus originadores y depositarios. No obstante, como resulta evidente en la práctica, la dislocación entre la lógica de la planificación y la lógica de gobierno centrada en una visión sectorialista y marcada por el arreglo excluyente de actores y condiciones para el logro de objetivos unitarios, bajo el presunto cumplimiento de fines sociales colectivos, provoca y sustenta la divergencia entre el “ser” y el “deber ser” en la realidad del territorio.

En una lectura integradora y, en cierta manera, focalizada hacia el objetivo último de lograr construir un marco jurídico y filosófico desde el cual sea posible examinar la existencia de los equipamientos colectivos en el ámbito espacial – territorial, escenario propio de la Ley, resulta pertinente precisar los grandes lineamientos y las directrices prevalentes para la toma de decisiones en esta precisa materia.

En tal sentido, una interpretación unitaria de la Ley corresponde con la intención de precisar aquellos elementos que definen la acción y la actuación urbanística respecto no solo de los equipamientos colectivos sino de la construcción social del territorio, lo que resulta provechoso para examinar los instrumentos que le son propios, toda vez que puntualiza su esencia y visión. Obedeciendo a este lineamiento la Ley presenta como principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad: principio que le otorga una clara delimitación de los derechos y los deberes sociales y ecológicos que tienen los propietarios del suelo y bienes inmuebles.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular: principio constitucional que desarrolla la ley para el cumplimiento de metas de carácter colectivo, reglamentado instrumentos que lo permitan
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios: principio dirigido a impartir un trato igualitario a todos los ciudadanos frente a las normas urbanísticas, especialmente para evitar el enriquecimiento injustificado de los particulares debido a decisiones administrativas, para lo cual se busca distribuir entre la sociedad los beneficios que generan por las actuaciones públicas.
4. La función pública del urbanismo: le otorga al estado la competencia del desarrollo territorial, dado que este debe responder al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.
5. La participación democrática: que garantiza que en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial participe la sociedad y sus distintos miembros, respetando los distintos intereses a partir de un proceso de concertación con gremios, comunidades y organizaciones, entre otros.

Desde la visión de la Ley, el plan deja de ser un documento puramente técnico, y se convierte en una verdadera hoja de ruta que contiene las bases y la solidez jurídica suficiente para llevar a cabo actuaciones urbanísticas, tanto aquellas que le competen al sector público en la producción de bienes y servicios, como las que atienden los intereses de los agentes privados en el desarrollo de la actividad constructora. Como resultado natural de su construcción e implementación, se reduce el nivel de incertidumbre asociado a la inestabilidad de un marco regulatorio basado en un proyecto político temporal y se dan herramientas para la toma de decisiones fundadas en un proyecto común y sujetas a un control objetivo referenciado en un instrumento base de naturaleza permanente más no inflexible.

### 2.2.1 Concepto de Modelo de Desarrollo Territorial.

Todo lo anterior se materializa en el concepto de “modelo de desarrollo territorial”, que remite a la definición de una visión de la ocupación del territorio a futuro, concordante con el crecimiento poblacional, las posibilidades y restricciones de explotación de los recursos disponibles, la proximidad y conectividad del territorio con otros centros y asentamientos urbanos a los que sirve o por los que es servido, el nivel de movilidad poblacional y, especialmente, las posibilidades de construcción de un sistema de relaciones determinado por características sociales, culturales, naturales y económicas que definen la demanda por un determinado tipo de suelo para el desarrollo de actividades productivas que aportan riqueza a la población.

Para ello, se identifican, priorizan y concretan acciones en el territorio que permiten la consolidación de dicho modelo y que, por su naturaleza, resultan ser decisiones y operaciones administrativas de carácter sustantivo que permiten a la sociedad la producción de bienes públicos (Equipamientos Colectivos, entre ellos) de manera eficiente y se regule la actividad privada para la consecución del modelo de ocupación.

Puntualmente considerado, el concepto de modelo de ocupación se encuentra contenido en el párrafo 1° del artículo 12 de la Ley 388, refiriéndose al mismo en los siguientes términos:

*“fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas”* (subrayas fuera de texto).

En desarrollo de este concepto, el modelo de ocupación constituye la columna estructural del proceso de planeamiento y ordenamiento del territorio. Es, como se dijo antes, el concepto que subyace a las decisiones respecto de la estructura de la ciudad, la partitura en el marco de la cual cada instrumento empleado debe contribuir a consolidar la imagen deseada que se encuentra descrita en él; en consecuencia, el modelo de ocupación representa la

declaración del futuro por parte de la ciudad, la expresión de su imagen deseada, construido en función de sus necesidades y posibilidades y atendiendo además las restricciones que el propio entorno le prodiga.

El modelo de ocupación, entonces, sustenta la propia estructura del POT municipal en la medida en que, de acuerdo con el énfasis territorial y la imagen deseada construida, orienta todas las decisiones normativas, las categorías empleadas para dar lineamientos de intervención, los criterios para el empleo de los instrumentos y la definición de la planificación operativa (el plan de ejecución), entre otros aspectos clave para el ordenamiento territorial. No es sino a través del modelo como cobran sentido las disposiciones normativas y es frente a él que deben evaluarse, entre otros aspectos, la pertinencia de las grandes decisiones sobre infraestructura primaria, la indicación de tratamientos y la conveniencia de optar por una u otra opción reglamentaria.

Asumiendo como cierto este abordaje, el modelo se liga intrínsecamente con los objetivos de ordenamiento de un territorio particular. Obsérvese, para efectos ilustrativos, que la Ley taxativamente declara los objetivos del Ordenamiento Territorial en el marco del reconocimiento de la multidimensionalidad que este concepto y de la necesidad de contar con una visión integral que se materializa a través de las decisiones administrativas:

**Artículo 6º.-** *Objeto.* El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

(...)

En desarrollo de este precepto legal, y en tanto representa una declaratoria de lo que se persigue en términos territoriales, el POT deberá concretar en decisiones y directrices normativas las líneas discursivas que lo constituyen y corresponder con sus propósitos, guardando coherencia entre lo que se quiere y los medios y estrategias para alcanzarlo; en ese sentido, la localización y caracterización de las infraestructuras de servicios y equipamientos existentes y proyectados juega un papel fundamental en la definición del modelo, toda vez que aquellos permiten asegurar los cometidos constitucionales de acceso a los servicios y atención de los ciudadanos a los que se hizo referencia anteriormente.

### *2.2.2 La función pública del urbanismo y la acción urbanística respecto de los equipamientos colectivos.*

Siguiendo la visión de ordenamiento del territorio que plasmó el legislador en la Ley 388 de 1.997, especial interés revisten los conceptos de “Función pública del urbanismo” y “acción urbanística” en materia del ejercicio reglamentario. Más aún, conviene detenerse al examen de estos dos conceptos en la perspectiva de la provisión de suelo para equipamientos colectivos en la medida en que resultan ser los elementos fundantes para la interpretación de los instrumentos adecuados para el logro de los objetivos de accesibilidad y cobertura reseñados, y sobre todo, para el alcance de las condiciones urbanas deseadas y definidas en el modelo de ordenamiento.

En efecto, la norma refiere el alcance de la función pública del urbanismo desde una perspectiva tanto filosófica como operativa, toda vez que enmarca el concepto en el logro de objetivos sociales relevantes a través de operaciones en el territorio, hecho este que le confiere a la planificación una gran responsabilidad social y, en el mismo sentido, configura un espacio especialmente relevante para los equipamientos colectivos como elementos estructurantes de las dinámicas territoriales y de la relación individuo – territorio – sociedad. Obsérveselo dicho en los apartes siguientes:

**Artículo 3º.-** *Función pública del urbanismo.* El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

En este sentido, claramente, al referirse al urbanismo como función pública (en especial en lo que atañe a los equipamientos colectivos), el legislador ha puesto de manifiesto que las decisiones relativas a la administración del territorio no son nada distinto que el vehículo para concretar en el espacio físico los objetivos, las estrategias, los programas y los proyectos que hacen parte de la razón misma de existencia del Estado. Es pues al Estado a quien le corresponde la tarea de asegurar las condiciones y el arreglo de recursos para que el conjunto de ciudadanos puedan gozar de los bienes y servicios necesarios para su adecuado desarrollo personal, en las cantidades y en los lugares requeridos para este fin, hecho por el que le resulta inherente a su naturaleza e ineludible desde lo procedimental actuar sobre la realidad para buscar corregir las inequidades e ineficiencias propias de una economía basada en el mercado, en la que no todos los bienes y servicios colectivos necesarios son producidos.

Sin embargo, como se ha dicho, la visión del legislador lograr hacer confluír la óptica filosófica con la operativa. No es sino de esta manera como se entiende que el cuerpo normativo reconozca la existencia de una figura como la denominada “acción urbanística”, que de acuerdo con el texto vigente y haciendo énfasis en lo que a la generación de suelo para equipamientos colectivos se refiere, señala:



**Artículo 8º.- Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

Así las cosas, el logro de los objetivos sociales en materia de generación, destinación y administración de espacios para la localización y operación de equipamientos colectivos corresponde a un objetivo estructural del ordenamiento del territorio; por ende, no es posible abstraerse de la necesidad de concretar en el espacio físico las decisiones de orden político y administrativo que constituyen la esencia de la planificación y, en consecuencia, las normas urbanísticas del municipio deberán articularse con este cometido.

No tiene sentido, ni para el legislador ni para la ciudadanía, encontrarse con una situación de contradicción entre los objetivos de la norma y la forma en que se llevan a cabo las decisiones en el territorio, en la medida en que el paso de lo filosófico hacia lo operativo se dé en el marco de la coherencia conceptual y la correspondencia procedimental y de jerarquía normativa; por ello, en la estructura de los planes de ordenamiento territorial deben quedar claramente consignadas las directrices en esta materia y los instrumentos para lograr los

citados objetivos sociales, en consonancia con la realidad ambiental, social y económica del ámbito territorial y de los habitantes que en él residen o actúan.

En este sentido, la norma aborda el problema reglamentario desde un punto de vista deductivo, yendo desde los propósitos más generales hasta la precisión de los lineamientos instrumentales, logrando de esta manera garantizar la correspondencia entre los distintos órdenes y niveles reglamentarios, en una suerte de “cascada” que va llevando las decisiones desde el ámbito político hasta el operativo. Una lectura argumental de la norma permite identificar los elementos clave a los que hemos hecho referencia para el caso de los equipamientos:

**Artículo 12º.-** *Contenido del componente general del plan de ordenamiento.* El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:

1.1. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2. Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.

1.3. Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1 de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:

(...)

2.4. La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

**Artículo 13º.-** *Componente urbano del plan de ordenamiento.* El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente Ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9 de 1989.

De lo preceptuado en la norma se puede concluir que el legislador reconoce de forma taxativa la función estructurante de los equipamientos como elementos que cohesionan el territorio y escenarios para la prestación de servicios sociales que le son inherentes a la denominación de Estado Social, en procura de garantizar el acceso en condiciones de equidad a la población de un territorio particular.

Igualmente, resulta evidente que no son hechos aislados dentro del tejido urbano, sino que constituyen piezas fundamentales para el ordenamiento y el funcionamiento del espacio urbano, razón por la cual se les ha otorgado un especial nivel de relevancia que se materializa en la obligatoriedad de señalar en las normas urbanísticas los espacios destinados para su localización y los parámetros procedimentales e instrumentales para lograr la articulación armónica entre los ámbitos territoriales (urbano-rural e intraurbano) y la implementación de instrumentos de gestión adecuados a los objetivos definidos en el Plan y formalizados en la estrategia o modelo de ordenamiento al cual hicimos referencia en apartes previos de este texto.

### **2.3 Los equipamientos colectivos en el Decreto 190 de 2004 POT de Bogotá**

Como se ha dicho, el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento por medio del cual se definen las directrices esenciales para el desarrollo de un espacio físico determinado, enmarcado en la jurisdicción político administrativa del orden municipal y desarrollado en función de intereses sociales relevantes

para el colectivo de los habitantes de dicho territorio. En el caso de Bogotá, el Decreto 190 de 2004 es el cuerpo normativo que compila las disposiciones que habían sido dictadas por la ciudad en los años 2.000 y 2.003 por medio de los Decretos Distritales 619 y 469 respectivamente, en materia de ordenamiento territorial, tanto en el ámbito instrumental como procedimental, especialmente en conjunción con el concepto de tratamientos urbanísticos, al cual haremos referencia en un aparte posterior.

En razón a su doble naturaleza (política y operativa), al análisis de la situación de los equipamientos en el marco normativo vigente de la ciudad debe necesariamente pasar por el examen de su planteamientos conceptuales para, una vez definidos, establecer los mecanismos para su implementación mediante instrumentos e intervenciones en el territorio; en esencia, se trata de un ejercicio de análisis siguiendo el marco general definido previamente respecto de la función pública del urbanismo y la acción urbanística.

### *2.3.1 La Política de dotación de equipamientos y el Sistema de Equipamientos.*

En concordancia con los postulados expuestos, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá incorporó dentro de su componente general la formulación de una política de generación de suelo, construcción y operación de espacios colectivos que pretende, en principio, reducir las brechas de oportunidad de acceso a estos bienes para la población de menores ingresos y, de otra parte, equilibrar la oferta de estas instalaciones con miras a reducir los desplazamientos de la población y, por consiguiente, mitigar en parte los impactos en la movilidad de la ciudad derivados del transporte de usuarios de estos servicios en grandes distancias.

De la lectura del texto, bien puede entenderse el interés de la administración distrital por materializar en el proceso de planeamiento los conceptos de escalabilidad y complementariedad en la prestación de los servicios ofertados en los equipamientos colectivos, para efectos de lo cual persigue articular la presencia de estas estructuras con el modelo de ordenamiento definido que

funciona bajo el esquema de puntos o áreas nodales en las que se congregan actividades productivas, comerciales y de servicios a las que se denomina centralidades.

Aún más, en desarrollo de lo preceptuado por la Ley 388 de 1.997, el POT de la ciudad reconoce la necesidad de pensar en un ámbito supramunicipal, tanto en lo concerniente a infraestructuras como a la propia prestación de los servicios públicos colectivos, atendiendo una realidad plausible como lo es la progresiva consolidación de una red funcional compleja en la que Bogotá es productora / prestadora y a la vez receptora de bienes y servicios de otras municipalidades circunvecinas, panorama dentro del cual la planificación de los espacios y las escalas de los equipamientos resulta ser clave, si se quiere construir un esquema territorial desconcentrado como parece ser el objetivo.

**Artículo 11. Política de dotación de equipamientos** (artículo 11 del Decreto 469 de 2003).

Es objetivo de esta política mejorar el nivel de vida de los habitantes de la ciudad y la región a través de fortalecer la estructura urbana, la red de ciudades de la región, el centro y las centralidades y las áreas estratégicas de integración regional, con base en la adecuación de la oferta de equipamientos en relación a la localización de la demanda, de los déficit existentes, y de la mejor distribución en función de la adecuada integración con la región, en el marco de la estrategia de ordenamiento que se adopta en el plan de ordenamiento territorial y con el objeto de fortalecer la estructura de centralidades como base de la estrategia de ordenamiento, el Plan de Ordenamiento Territorial contempla las siguientes acciones:

1. Conformar una red de equipamientos jerarquizada que responda a las exigencias sociales, funcionales y a la conformación de la estructura urbana propuesta, en un modelo de ciudad región, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
2. Localizar nuevos equipamientos de alta jerarquía en el centro y las centralidades de mayor rango, de acuerdo con su función en la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital y de la ciudad región: centralidades de integración internacional y nacional y centralidades de integración regional y urbana, con el fin de aprovechar sus condiciones de accesibilidad actual y potencial y sus ventajas comparativas como núcleos de integración territorial.
3. Localizar nuevos equipamientos de escala urbana y zonal, con el fin de potenciar el ordenamiento y las funciones de centralidad en zonas estratégicas dentro de los barrios residenciales, tanto en la red de centralidades urbanas, como en aquellas de nivel zonal que se identifiquen en el proceso normativo mediante UPZ.
4. Apoyar las acciones de mejoramiento integral de barrios, mediante la localización de equipamientos de carácter zonal y vecinal en áreas periféricas, atendiendo no sólo al

cubrimiento de servicio que se preste, sino a la condición del equipamiento como elemento de integración comunitaria.

Las entidades encargadas de la formulación de cada plan maestro de equipamientos, deberán elaborar sus respectivos planes de conformidad con las directrices trazadas en este plan de ordenamiento. (subrayas fuera de texto).

De lo descrito en la norma se pueden identificar tres condiciones fundamentales a la hora de pensar en la provisión de suelo para equipamientos colectivos en la ciudad:

1. ***Deben corresponder a la estrategia de ordenamiento.*** La definición de un área para la localización de un equipamiento colectivo no debería depender exclusivamente del valor comercial del suelo, sino también de la coherencia entre el lugar y los objetivos de construcción de ciudad plasmados en la estrategia de ordenamiento. En ese sentido, resulta clave distinguir entre espacios disponibles y espacios adecuados, puesto que no necesariamente un lote libre significa un buen lugar para un equipamiento.
2. ***Deben complementar la actividad urbana del área en la que se ubiquen y la integración comunitaria o propiciar su fortalecimiento.*** En tanto son centros de actividad ciudadana y puntos de referencia para la comunidad, las áreas destinadas a la localización de equipamientos colectivos deben permitir el encuentro entre los ciudadanos y la construcción de un sentido de arraigo y pertenencia a un lugar. Por ello, las áreas para la ubicación de estas instalaciones no deben resultar aisladas, segregadas de la vida urbana o impedir su uso y disfrute por parte de los ciudadanos, razón que justifica la correspondencia entre la edificación y la generación de espacio público circundante, así como la incorporación de espacios para el uso de la comunidad aún en horarios distintos a los de la operación ordinaria (por ejemplo, las salas múltiples de los equipamientos educativos que se adaptan para las reuniones de la comunidad en momentos distintos a los de operación del colegio).
3. ***Deben contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en términos de espacio público.*** Como hitos urbanos, los

equipamientos colectivos atraen flujos de personas y, con ello, tienden a generar externalidades que pueden convertirse en factores de deterioro urbano si no son adecuadamente gestionadas; claro ejemplo de ello es la emergencia y localización irregular de actividades comerciales en los alrededores de equipamientos educativos, de salud y culturales o recreativos sobre el espacio público derivada de la inexistencia de instalaciones adecuadas para su localización. Por ende, el suelo destinado a equipamientos debería corresponder con la posibilidad de controlar dichas externalidades, bien sea haciendo posible su manejo de manera que mitigue sustancialmente los impactos o bien generando los espacios para que, aún dándose, no afecten significativamente la calidad del espacio público generado.

En respuesta a estas condicionantes, el Distrito Capital propone la consolidación de un “Sistema de Equipamientos” como herramienta para gestionar adecuadamente las relaciones entre estas estructuras y otras actividades urbanas (residenciales, comerciales e industriales), con lo cual se apunta hacia la generación de una red de prestación de servicios integrada y consistente con los criterios de localización a los que nos referimos en el numeral 1.3 de este texto. La norma vigente cita lo siguiente sobre este particular:

**Artículo 20. Sistema de equipamientos** (artículo 20 del Decreto 469 de 2003).

Comprende el conjunto de espacios y edificios que conforman la red de servicios sociales, culturales, de seguridad y justicia, comunales, de bienestar social, de educación, de salud, de culto, deportivos y recreativos, de bienestar social, de administración pública y de servicios administrativos o de gestión de la ciudad, que se disponen de forma equilibrada en todo el territorio del Distrito Capital y que se integran funcionalmente y de acuerdo a su escala de cubrimiento con las centralidades del Distrito Capital.

El ordenamiento de cada tipo de equipamiento, que será establecido en el respectivo plan maestro, deberá corresponder con el objetivo general de garantizar el equilibrio entre áreas residenciales y servicios asociados a las mismas en todo el D. C. y será concordante con la estructura socio económica y espacial conformada por la red de centralidades.

**Artículo 230. Sistema de Equipamientos** (artículo 217 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 171 del Decreto 469 de 2003).

El Sistema de Equipamientos es el conjunto de espacios y edificios destinados a proveer a los ciudadanos del Distrito Capital de los servicios sociales de cultura, seguridad y justicia, comunales, bienestar social, educación, salud, culto, deportivos, recreativos y de bienestar social, para mejorar los índices de seguridad humana a las distintas escalas de atención, en la perspectiva de consolidar la ciudad como centro de una red regional de ciudades, buscando desconcentrar servicios que pueden ser prestados a menores costos en las otras ciudades de la región.

Este sistema busca organizar los servicios sociales atendidos por entidades públicas, privadas o mixtas.

**Artículo 231. Objetivos del Sistema de Equipamientos** (artículo 218 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 172 del Decreto 469 de 2003).

Son objetivos del Sistema de Equipamientos, los siguientes:

1. Elevar el nivel de vida, de seguridad humana, de calidad ambiental, en concordancia con la diversidad cultural y las distintas necesidades de los ciudadanos del Distrito Capital y la región.

2. Contribuir a mejorar la convivencia ciudadana y los usos residenciales, comerciales, productivos, administrativos y rurales en el Distrito Capital, así como promover una oferta de servicios, en función de las coberturas, los tipos de demanda y las economías de escala, en un contexto regional.

3. Proveer los espacios y los equipamientos necesarios, que permitan servir como estructuradores de la comunidad y como ordenadores de los espacios vecinales, zonales, urbanos y regionales.

4. Preservar los valores arquitectónicos, urbanísticos, históricos y culturales de los bienes de interés cultural en los que se localicen.

5. Consolidar una red de servicios dotacionales a nivel regional, bajo los principios de equidad, eficiencia, calidad y equilibrio territorial.

**Artículo 232. Acciones del Sistema de Equipamientos** (artículo 219 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 173 del Decreto 469 de 2003).

Son acciones del Sistema de Equipamientos, los siguientes:

1. Establecer las relaciones necesarias entre el Sistema de Equipamiento actual y el deseado y los demás sistemas funcionales del Plan de Ordenamiento Territorial y garantizar el papel articulador que los diferentes tipos de dotaciones tienen en la organización social de la ciudad y su relación con la región.

2. Determinar los parámetros y criterios necesarios para la producción de suelo público, a través de la inversión directa o por medio de las cesiones obligatorias en los procesos de urbanización.

3. Elaborar planes de reordenamiento físico de las zonas marginales con la localización y dimensionamiento de las edificaciones dotacionales.

4. Vincular a los ciudadanos, las localidades y a sus administradores en la planeación, desarrollo y control de los equipamientos.



5. Orientar la localización de los equipamientos privados y públicos, por medio de un régimen normativo específico, consecuente con la dinámica económica de la ciudad y la región.

6. Programar las inversiones públicas y orientar la inversión privada de las diferentes dependencias e instituciones de orden nacional, departamental y distrital y de las entidades privadas y mixtas y proporcionar los lineamientos básicos para establecer políticas de localización y cubrimiento coherentes con las demandas del Distrito Capital y la región, con el fin de lograr un conjunto funcional convenientemente articulado.

En este sentido, y como se ha afirmado a lo largo de este documento, la norma urbanística no puede limitarse a la enunciación de los cometidos que persigue, sino que debe también incluir un componente operativo que ligue el concepto con la acción urbanística. El Distrito Capital desarrolló para estos efectos la figura de los Planes Maestros de Equipamientos, en principio como medida transitoria pero con el paso del tiempo como instrumento normativo con alcances e implicaciones propias, con el ánimo de generar un espacio reglamentario de escala intermedia que conciliara los grandes objetivos de política y estrategia del POT con las decisiones de planeamiento aplicables a sectores e instalaciones de un tipo particular, atendiendo la naturaleza singular de los distintos tipos de equipamientos y las condiciones urbanísticas y socioeconómicas de las áreas en las cuales se localizan. Esta figura se encuentra contenida en el artículo 45 del Decreto 190 y a la letra cita:

**Artículo 45. Planes Maestros** (artículo 45 del Decreto 469 de 2003).

Los planes maestros constituyen el instrumento de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región; permiten definir las necesidades de generación de suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo.

Los planes maestros contendrán como mínimo:

1. La definición de políticas, objetivos, estrategias y metas de largo, mediano y corto plazo.

2. Las proyecciones de población

3. La definición de los componentes y estructuras necesarias para la prestación del respectivo servicio.

4. La formulación de los proyectos y el cronograma de ejecución.

5. La definición de parámetros para la aplicación de los mecanismos de gestión para generar el suelo necesario para el desarrollo de los proyectos.

6. El análisis, evaluación y diseño de los aspectos financieros y económicos.

7. El análisis, evaluación y definición del impacto del plan en las condiciones sociales.

8. El análisis, evaluación y diseño de la estrategia ambiental y de reducción de vulnerabilidad.

9. Los mecanismos de seguimiento, evaluación y ajuste del Plan.

10. La cartografía de soporte

11. El análisis y evaluación de riesgos y diseño de planes de prevención y contingencia.

No obstante lo anterior, si se tiene por cierto que es el objetivo de la ciudad el consolidar una red de equipamientos funcionalmente jerarquizada y espacialmente distribuida, de forma tal que logre asegurar adecuados niveles de atención a la población y oportunidades equitativas en materia de acceso, resulta evidente entonces la necesidad de garantizar también un marco de referencia estable para la categorización de los niveles de atención citados puesto que solo asegurando la coherencia en términos de escalas de atención o prestación de los servicios será posible definir con precisión las directrices de inversión pública y priorizar la realización de obras en función de las necesidades sociales identificadas, el número de pobladores a atender y los impactos urbanísticos derivados de su localización y operación en cada caso particular. En esta materia, el Decreto 190 de 2.004 reconoce como escalas las siguientes:

**Artículo 234. Escala de los Equipamientos** (artículo 221 del Decreto 619 de 2000).

Los equipamientos urbanos se clasifican de acuerdo a su cubrimiento en las siguientes escalas:

1. Metropolitana: comprenden aquellos equipamientos que prestan servicios a todo el Distrito Capital y a la región y son por lo general causantes de alto impacto urbano y social.

2. Urbana: Comprende los equipamientos que por su magnitud, utilización, grado de especialización, preeminencia institucional, alto impacto urbanístico, o requerimientos en materia de servicios y obras de infraestructura, ejercen su influencia urbanística a un amplio territorio de la ciudad y generan alto impacto urbano y social.

3. Zonal: Corresponde a los equipamientos que prestan servicios especializados a la población de zonas urbanas generalmente más extensas y complejas que el barrio o grupo reducido y homogéneo de barrios.

Debido al tipo de servicios y a la magnitud se consideran de mediano impacto urbano y social, por cuanto se desarrollan en edificaciones especializadas, generan afluencia de usuarios concentrada en ciertos días u horas y durante horarios especiales, requieren zonas de estacionamiento, pueden generar tráfico y congestión y propician la aparición o el desarrollo de usos complementarios en el área de influencia inmediata.

4. Vecinal: Corresponde a los equipamientos de primera necesidad y cobertura barrial que atienden a la comunidad de residentes y trabajadores de su área de influencia inmediata. Se consideran de bajo impacto urbanístico y alto impacto social por cuanto se desarrollan en establecimientos de magnitud reducida, no generan tráfico ni congestión notorios ni ruidos ni afluentes contaminantes y no propician el desarrollo significativo de usos complementarios.

Así las cosas, para la administración del Distrito Capital, la generación de suelo para equipamientos colectivos supera con creces la mera dimensión física y logra incorporar dentro de la perspectiva normativa una visión integral del problema de gestión de suelo para este tipo de usos. Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, la gestión de suelo para la localización de equipamientos por parte de la ciudad se queda corta en su aplicación y se ha reducido a una mera recepción de las áreas destinadas a estos usos dentro de los procedimientos de adopción de planes parciales para los tratamientos de desarrollo, mostrando una gran debilidad en esta materia en las áreas a las que se les ha asignado tratamientos como el de consolidación o de mejoramiento integral en las cuales, precisamente, se localiza gran parte del déficit existente en la ciudad.

### **3. Gestión de suelo para equipamientos colectivos en Bogotá: Posibilidades desde los tratamientos urbanísticos.**

Como se ha dicho, la posibilidad de localización óptima de equipamientos colectivos en la ciudad depende de las características y la reglamentación urbanística aplicable a cada tipo de suelo. En el caso de Bogotá, el Decreto 190 de 2004 indica en el artículo 359 que los tratamientos *“orientan las intervenciones que se pueden realizar en el territorio, el espacio público y las edificaciones, mediante respuestas diferenciadas para cada condición existente, como resultado de la valoración de las características físicas de cada zona y su función en el modelo territorial, con los propósitos de consolidar, mantener, revitalizar, mejorar y generar espacios adecuados para el desenvolvimiento de las funciones de la ciudad. Cada uno de los Tratamientos se aplica en áreas delimitadas de la ciudad mediante su determinación en el plano oficial de Tratamientos y puede desarrollarse en diferentes modalidades que permiten regular adecuadamente las diferentes situaciones del desarrollo urbano.”* Con esta visión, y siguiendo los antecedentes conceptuales y normativos que existían en la ciudad especialmente dentro del Acuerdo 6 de 1.990, las normas urbanísticas locales describen las siguientes categorías o tipos de tratamientos urbanísticos: Desarrollo, Consolidación, Renovación Urbana, Conservación y Mejoramiento Integral.



**Tabla 3 Áreas y porcentajes por tipo de tratamiento en Bogotá.**

| <b>Tipo Tratamiento</b>               | <b>Área m2</b>         | <b>Porcentaje (%)</b> |
|---------------------------------------|------------------------|-----------------------|
| CONSERVACIÓN                          | 7.312.358,863          | 2,14                  |
| CONSOLIDACIÓN                         | 194.066.221,693        | 56,8                  |
| <i>CON CAMBIO DE PATRON</i>           | <i>15.620.973,9</i>    | <i>8,0</i>            |
| <i>CON DENSIFICACION MODERADA</i>     | <i>56.583.297,9</i>    | <i>29,0</i>           |
| <i>DE SECTORES URBANOS ESPECIALES</i> | <i>53.891.219,5</i>    | <i>27,8</i>           |
| <i>URBANISTICA</i>                    | <i>67.970.730,2</i>    | <i>35,0</i>           |
| DESARROLLO                            | 64.769.904,882         | 18,9                  |
| MEJORAMIENTO INTEGRAL                 | 62.517.381,554         | 18,3                  |
| RENOVACIÓN URBANA                     | 8.766.539,862          | 2,56                  |
| SUELO DE PROTECCIÓN                   | 11.394,389             | 0,003                 |
| SIN TRATAMIENTO                       | 3.881.496,094          | 1,13                  |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>341.325.297,336</b> | <b>100</b>            |

**Fuente:** Bases Geográficas del Decreto 190 de 2004

De los datos contenidos en el plano 1 y en la tabla 3, los suelos con tratamiento de desarrollo en la ciudad tienen un peso porcentual del 18.9 % y los de renovación urbana del 2.56%. En ellos se puede adquirir suelo para equipamientos colectivos, esencialmente, a través de cesiones urbanísticas como se explicará más adelante.

Por su parte, los suelos que tienen tratamiento de consolidación, con cambio de patrón y densificación moderada representan porcentualmente el 22% y los

de mejoramiento integral el 18.3 % del suelo urbano de la ciudad, y son, como veremos más adelante, aquellos en los cuales se pueden desarrollar procesos de densificación predio a predio sin que existan obligaciones urbanísticas; por esta razón, en este tipo de suelos se deben utilizar con mayor fuerza los instrumentos de gestión de suelo consagrados en la ley para garantizar la existencia de equipamientos colectivos para la población existente y la futura que albergarán estos sectores de la ciudad.

Se excluyen del análisis los tratamientos de conservación y de consolidación urbanística, dado que restringen las posibilidades de densificación y de cambios de edificabilidad y uso en ellos.

Con el objetivo de determinar en cuáles de los tratamientos arriba descritos existe la posibilidad para localizar equipamientos colectivos para cubrir el déficit de la ciudad y qué tipo de instrumentos aplicarían en cada uno de ellos, realizaremos a continuación un análisis de cada uno, de acuerdo con el establecido en el POT vigente, siguiendo el siguiente esquema:

**Tabla 4** Posibilidades de adquirir suelo para equipamientos según tratamiento

| Tratamiento   | Cesiones Urbanísticas | Esquemas de Fondos Compensatorios | Adquisición Directa / Expropiación |
|---------------|-----------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Desarrollo    | X                     | X                                 | X                                  |
| Mejoramiento  | -                     | X                                 | X                                  |
| Consolidación | -                     | X                                 | X                                  |
| Renovación    | X                     | -                                 | X                                  |

**Fuente:** Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

### **3.1 Suelo para equipamientos a través de cesiones urbanísticas**

El Diccionario Jurídico Espasa define las cesiones obligatorias “como instrumentos de absorción de las plusvalías en el planeamiento general”, cuyo fundamento “reside en la obligación de contribuir el suelo susceptible de edificación a las necesidades y equipamientos urbanísticos que el mismo genera por el hecho de la edificación.”

Carolina Botero Cifuentes en su tesis titulada “Cesiones Urbanísticas Gratuitas en el Ordenamiento Jurídico Colombiano” establece que las cesiones urbanísticas corresponden a un tema que ha sido abordado por todas las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Consejo de Estado) en diferentes ocasiones, aunque con criterios semejantes.

Por un lado la Corte Suprema de Justicia estableció lo siguiente: “En este orden de ideas aparecen las cesiones obligatorias gratuitas como una contraprestación a la que se obligan los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que pueden obtener con tal actividad, las que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad (...)”<sup>6</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional manifestó que “Las cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público (...) Las cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del artículo 58 de la Constitución”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, en la sentencia fundadora (Exp. 1937),

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-495 de 1998 de la Corte Constitucional. MP: Antonio Barrera Carbonell.



En correspondencia con esta tesis, tanto el Decreto Nacional 2181 de 2.006 como el Decreto Distrital 190 de 2.004 refieren la existencia de las denominadas cargas urbanísticas, categorizadas en cargas generales o locales de acuerdo con el ámbito territorial sobre el cual se genera la obligación de su financiación y respecto del cual se dan los beneficios derivados de su existencia. La norma Distrital cita en este aspecto lo siguiente:

**Artículo 34. Cargas generales** (artículo 34 del Decreto 469 de 2003).

Para los efectos de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios se consideran cargas generales, a ser repartidas en escala de ciudad y/o escala zonal, las que se enumeran a continuación, las cuales se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas, y deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación Distrital en las plusvalías, o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios de las actuaciones entre todos los beneficiados de las mismas.

1. La infraestructura vial arterial, que incluye tanto al suelo como el costo de construcción.
2. Las redes matrices de servicios públicos domiciliarios, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción.
3. Los elementos de la estructura ecológica principal de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.
4. Las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación nacional y con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.
5. Los costos asociados a la formulación y gestión del plan zonal.

**Artículo 35. Cargas locales** (artículo 35 del Decreto 469 de 2003).

Para la aplicación de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios se consideran cargas de carácter local, que se distribuirán entre todos los propietarios de una Unidad de Actuación Urbanística o cualquier otro sistema de gestión individual o asociada, las siguientes:

1. El sistema vial intermedio y local, sea vehicular o peatonal y los parqueaderos de uso público.
2. Las redes secundarias, locales y domiciliarias de servicios públicos domiciliarios.
3. Las cesiones y la dotación de equipamientos de educación, salud, cultura, centros asistenciales, seguridad y demás servicios de interés público y social.
4. Los costos asociados a la formulación y gestión del Plan Parcial.
5. La cesión del suelo para espacio público, su adecuación y dotación.  
(Subrayas fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, las cesiones urbanísticas corresponden esencialmente a una obligación a cargo del propietario que se genera con ocasión de su interés por adelantar un proceso de desarrollo inmobiliario que

---

persigue garantizar que el área en comento va tener los bienes que hacen la ciudad *habitable, accesible y comfortable*. Por ende, las cesiones urbanísticas a las que se obliga el particular, en términos de su esencia y fin primario, corresponden a todas aquellas áreas que permiten generar los soportes urbanos y el espacio público necesario para desarrollar las actividades humanas en las áreas consideradas privadas, todo lo cual se da en el marco de la construcción de ciudad. Es desde esta perspectiva que toma sentido el que las cesiones sean consideradas parte de las denominadas cargas urbanísticas y persigan ser financiadas en función del área que sea cubierta o servida por éstas.

En síntesis, se trata de una aceptación de las condiciones que exige el Estado en ejercicio de su poder de intervención sobre el suelo, para la urbanización y construcción de suelo privado, con el fin de materializar en la práctica el principio de función social de la propiedad privada.

Para entender la naturaleza jurídica de las cesiones urbanísticas como obligaciones que tiene el privado, es necesario dejar claros los siguientes puntos:

- Las cesiones urbanísticas obligatorias no son a título gratuito: Las cesiones urbanísticas no las recibe el estado a título gratuito, en tanto son una carga por la cual debe responder el propietario para poder urbanizar y recibir beneficios económicos de su terreno. Es decir, las cesiones no son un regalo al Estado, sino una obligación para que ese terreno pueda tener los bienes que hacen a la ciudad accesible, habitable y comfortable, las cuales a la vez determinan el valor de dicho suelo una vez sea edificado. En este sentido, si el propietario decide desarrollar su predio, tendrá que cumplir con su obligación de ceder las porciones de terreno correspondientes, las cuales quedarán previstas en la respectiva licencia de urbanismo y cuya entrega se hará posteriormente y una vez cumplido el proceso de urbanización.

- Las cesiones urbanísticas obligatorias desarrollan los principios constitucionales y garantizan la construcción completa de la ciudad: Las cesiones urbanísticas obligatorias son una contraprestación legítima que solicita el Estado al propietario de un terreno cuando éste decide urbanizarlo, en desarrollo de la aplicación de los principios de prevalencia del interés general sobre el particular y de función social y ecológica de la propiedad, y en especial, en lo que a la generación de infraestructuras y soportes necesarios para la vida urbana se refiere. En este sentido, las cesiones urbanísticas obligatorias corresponden a un deber del propietario o urbanizador de entregar porciones de suelo para que el desarrollo que se generará en las áreas consideradas privadas cuenten con los bienes públicos necesarios. Por ende, no es discutible el hecho de que le asiste al propietario la obligación de destinar parte de los suelos a la consolidación de la malla vial requerida para la movilidad interna del desarrollo y su correcta articulación con el sistema vial de la ciudad, como tampoco resulta discutible la necesidad de contar con áreas para el desarrollo de actividades complementarias a la vivienda en las que se ubican los denominados equipamientos colectivos y la práctica de la lúdica y el esparcimiento al aire libre en las áreas verdes o, aún más, la preservación de los elementos que corresponden a la estructura ecológica.

### *3.1.1 Cesiones en el Tratamiento de desarrollo y renovación*

De acuerdo con el POT vigente, el tratamiento de desarrollo *“es aquel que orienta y regula la urbanización de los terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión, a través de la dotación de las infraestructuras, equipamientos y de la generación del espacio público que los hagan aptos para su construcción, en el marco de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios.”*

Se entiende por predios urbanizables no urbanizados aquellos ubicados en suelo urbano o de expansión que no han adelantado un proceso de

urbanización y que pueden ser desarrollados urbanísticamente. Por este motivo, en suelos con tratamiento de desarrollo, el proceso de ocupación del suelo se puede llevar a cabo mediante una de dos formas posibles:

1. Mediante la formulación y adopción de un plan parcial, como procedimiento previo al trámite de licencia de urbanización.

En los planes parciales, existe la obligación de destinar suelo para la localización de equipamientos colectivos. Dentro de la obligación de cesiones urbanísticas en la definición de los planes parciales el 17% debe ser destinado para parques y el 8% destinado a usos dotacionales.

2. Por medio de licencia de urbanización expedida por una curaduría urbana, en zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo, que tengan un área igual o inferior a 10 hectáreas de área neta urbanizable.

En los terrenos en los que se adelanten procesos de urbanización a través de licencia, se tiene la obligación de prever una serie de áreas destinadas a la conformación de los sistemas locales. Para el caso de parques y equipamientos, las áreas de cesión pública deben corresponder como mínimo 25% del área neta urbanizable, distribuida en un 17% para parques, y el 8% restante para equipamiento comunal público.

Para las cesiones producto de planes parciales o licencias de urbanización, se aplican las siguientes condiciones de uso dotacional:

**Tabla 5 Usos en las cesiones públicas para equipamientos.**

| <b>AREA DE LA CESION</b>             | <b>USOS</b>   | <b>ESCALA</b> |
|--------------------------------------|---|---------------|
| Mayores de 0,5 y hasta 0,8 hectáreas | 1. Educativo: Colegio<br>2. Cultural: Salón Comunal<br>3. Centros de atención inmediata (CAI).<br>4. Bienestar Social: Sala cunas, jardines infantiles, guarderías, casas vecinales y | Vecinal       |

|  |  |         |
|--|--|---------|
|  | Hogares de Bienestar hasta de 20 niños.<br>5. Centros locales de atención a la familia, la mujer, la infancia, la 3ª edad, la juventud y otros grupos vulnerables. |         |
| Mayores de 0,2 hectáreas y hasta 0,5 hectáreas | Cultural: Salón comunal.<br>Bienestar Social: Sala cunas, jardines infantiles, guarderías, casas vecinales y hogares de Bienestar hasta de 20 niños.               | Vecinal |
| Inferiores a 0,2 hectáreas                     | Parque   |         |

**Fuente:** Decreto 327 de 2004

En cualquiera de las modalidades de cumplimiento de las obligaciones de cesión para las cargas locales, estas tendrán que ser efectivas en el marco de las actuaciones previstas en las correspondientes licencias de urbanización, o en las licencias integrales de urbanización y construcción.

Queda claro que en el tratamiento de desarrollo se presenta la oportunidad básica para conseguir suelo que permita la localización de equipamientos colectivos en la ciudad. En este tratamiento, ya sea a través de Plan Parcial o de Licencia de Urbanismo directamente, existen obligaciones urbanísticas de ceder suelo para equipamientos en una proporción del 8% del área neta urbanizable. De tal forma estos suelos son la primer fuente para la localización de equipamientos.

Teniendo en cuenta que la ciudad tan solo cuenta con el 18% de su suelo regulado con tratamiento de desarrollo, el suelo que se puede adquirir por esta vía, solo permite, en principio, la localización de nuevos equipamientos que satisfagan las necesidades de la nueva población que allí se ubique. Sin embargo, es posible lograr que el tratamiento de desarrollo genere suelo para los equipamientos colectivos requeridos por la población que albergará el lugar y, simultáneamente, genere recursos para la adquisición de suelo con este destino en áreas deficitarias de la ciudad mediante la implementación de la figuras de compensación en dinero del área de cesión o sustitución por otros predios con este destino.

En la primer operación, el suelo inicialmente destinado para la ubicación de un equipamiento colectivo público es adquirido por parte de un agente privado que se muestra interesado en adelantar el proyecto y operarlo, accediendo a pagar un monto de dinero a la administración municipal o Distrital que ingresa a un fondo cuenta que permite la utilización de estos recursos en la adquisición de suelos para equipamientos y espacio público en áreas deficitarias. De esta manera, el suelo destinado a equipamientos en el área sujeta al tratamiento de desarrollo conserva intacta su destinación, se asegura la ejecución de los proyectos requeridos para el servicio de la comunidad que se localizará en dichas áreas y se irriga recurso monetario para la reducción del déficit presente en las áreas consolidadas o informales de la ciudad.

Bajo el mismo principio, en la segunda operación, las áreas destinadas a ser cedidas de forma gratuita para la construcción de equipamientos colectivos al interior de las áreas con tratamiento de desarrollo se sustituyen por otras ubicadas al interior del municipio o distrito que presenten condición deficitaria. Para estos efectos, se determina una relación de equivalencia entre el área a ceder original y el área receptora, de manera que se garantice el equilibrio económico y espacial de la operación.

En la actualidad, estas dos figuras se están implementando con éxito en el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Ciudad Verde” liderado por la firma Amarillo S.A. en el municipio de Soacha - Cundinamarca y se encuentran contenidas en la resolución 1687 de 2.009 del MAVDT en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 43. COMPENSACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE SUELOS PARA EQUIPAMIENTOS COMUNALES PÚBLICOS.** En virtud de la magnitud y la extensión del Macroproyecto “Ciudad Verde”, al amparo de lo señalado en el artículo 7° de la Ley 9 de 1989 y el Decreto 1504 de 1998, y con la finalidad de garantizar la efectiva construcción de los equipamientos comunales públicos, en los suelos que deberán ser cedidos gratuitamente al municipio, se permite un sistema de compensación en dinero o sustitución de predios de equipamientos comunales públicos que permita en esos suelos objeto de compensación o sustitución el establecimiento, únicamente, de equipamientos comunales privados, es decir, usos dotacionales o institucionales.

**ARTÍCULO 44. PROCEDIMIENTO PARA LA COMPENSACIÓN.** Una vez obtenida la respectiva licencia de urbanismo dentro de alguno de los suelos del macroproyecto, el titular del derecho de dominio, podrá solicitar al Municipio de Soacha la compensación en dinero, respecto de cualquiera de los suelos destinados para cesión gratuita de equipamiento comunal público.

Para tales efectos, dentro de los cinco (5) días siguientes a la solicitud, el municipio ordenará a costa del interesado un avalúo comercial del área que se pretende compensar, el cual deberá realizarse teniendo en cuenta el valor de área neta del Macroproyecto y la destinación al uso institucional o dotacional exclusivamente. Para efectos de elaboración y controversia del avalúo se aplicarán las reglas del Decreto 1420 de 1998 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Dentro de los quince (15) días siguientes desde la fecha de su expedición o desde aquella en que se decidió la revisión o impugnación, el Secretario de Planeación Municipal, mediante acto administrativo motivado deberá resolver la solicitud de compensación y en caso positivo ordenar el pago de la respectiva suma a favor del Fondo que para el efecto debe constituir el Municipio.

Constituyen condiciones resolutorias del acto administrativo de aprobación de la compensación:

- El no pago de la suma respectiva y,
- La destinación para un uso que no corresponda al de equipamiento comunal.

El Fondo que constituya el Municipio tendrá como finalidad exclusiva la adquisición de suelos para equipamientos comunales públicos, la construcción o el mejoramiento de los mismos en cualquier parte del municipio.

El valor a compensar deberá ser cancelado por el titular del derecho de dominio dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la ejecutoria del acto administrativo de aprobación de la compensación. El valor a pagar podrá ser cancelado igualmente, mediante un acuerdo de pago con la administración Municipal.

Una vez efectuado el pago o aprobado el acuerdo de pago por parte de la Administración Municipal, el titular del derecho de dominio del área podrá transferir, mediante escritura pública, a un tercero interesado el derecho de dominio y propiedad plena del suelo destinado a equipamiento comunal, el cual se deberá destinar para los usos dotacionales o institucionales permitidos para el Macroproyecto. En la escritura de transferencia del derecho de dominio, se deberá incluir una condición resolutoria expresa del acto de enajenación, que señale que la misma acaecerá en caso de no destinarse el predio para dichos usos dotacionales o institucionales.

Para efectos de la solicitud de licencia de construcción, del equipamiento comunal privado en un suelo objeto de compensación deberá aportarse al trámite copia del acto administrativo de aprobación de la compensación y del recibo de pago o acuerdo de pago en firme, según corresponda.

A los predios que hayan sido objeto de compensación se les aplicarán las normas sobre usos y volumetría señalados en la presente resolución para los institucionales privados.

**ARTÍCULO 45. PROCEDIMIENTO PARA LA SUSTITUCIÓN.** De igual forma que con la compensación, la sustitución de zonas destinadas a equipamiento comunal público del macroproyecto, por predios en suelo urbano o de expansión del municipio de

Soacha, procede luego de obtenida la respectiva licencia de urbanismo para la respectiva unidad de ejecución del Macroproyecto.

**Parágrafo:** La compensación en dinero o sustitución por otros predios, no implica el cambio de uso (institucional o equipamiento) del predio en el que se ha optado por éstas opciones y por lo tanto es obligatoria la destinación de ese suelo para la construcción de equipamientos comunales de carácter privado.

**ARTÍCULO 46. SOLICITUD** Luego de la expedición de la respectiva licencia de Urbanismo, los titulares de las mismas, podrán proponer al Municipio, mediante comunicación escrita, el traslado, esto es sustitución, de cualquier zona de cesión destinada para equipamiento comunal público, en otro(s) predio(s) diferente(s) y que se encuentren al interior del suelo urbano o de expansión del Municipio de Soacha y que cumplan con las condiciones de áreas para cesiones públicas del Decreto 564 de 2006, o la norma que lo modifique, derogue o sustituya.

**ARTÍCULO 47. ACEPTACIÓN POR PARTE DEL MUNICIPIO.** El Municipio de Soacha, deberá dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación, informar al interesado de la aceptación de la propuesta de sustitución.

**ARTÍCULO 48. DEFINICIÓN DEL PREDIO – AVALÚOS.** Para efectos de la definición de los predios receptores de la zona de cesión, el interesado deberá tener en cuenta las siguientes condiciones:

1. El predio donde se trasladará la zona de cesión, tendrá que estar localizado al interior del suelo urbano o de expansión del Municipio de Soacha.
2. El interesado deberá acreditar la posibilidad real y jurídica de obtener la titularidad del derecho de dominio, sobre el predio donde se trasladará la zona de cesión, en caso de ser aceptada

El área a destinar en el predio donde se sustituirá la obligación, será objeto de conversión aplicando la relación que arroje la comparación de los avalúos catastrales del predio en que se debe cumplir originalmente con la obligación y de aquel a donde se trasladará su cumplimiento. Para este efecto, se aplicará la siguiente fórmula:

$$E2 = E1 \times (V1/V2)$$

Donde:

**E2** = Área de Cesión para equipamientos, a sustituir en el predio receptor.

**E1** = Área de Cesión para equipamientos que se pretende sustituir y que se encuentra al interior del Macroproyecto.

**V1** = Valor comercial del metro cuadrado de suelo del Macroproyecto donde está aprobada de licencia de urbanismo del área a sustituir.

**V2** = Valor comercial del metro cuadrado de suelo a donde se traslada la obligación.

**ARTÍCULO 49. RESOLUCIÓN.** Una vez definido el predio donde se trasladarán las zonas de cesión y el valor del mismo conforme a lo previsto en los artículos anteriores, el traslado será aprobado mediante Resolución expedida por parte del Municipio de Soacha, la cual deberá contener la identificación del predio cuya licencia de urbanismo



origina la obligación de cesiones para equipamiento comunal público a sustituir, y la del predio que recibe las zonas de cesión, con la definición exacta de los metros objeto de traslado que constituyen la obligación.

**Parágrafo:** El acto administrativo que expida el Municipio de Soacha, deberá ser notificado personalmente conforme a las reglas del Código Contencioso Administrativo y contra él procederán los recursos de la vía gubernativa en los términos y condiciones del Código Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO 50. ESCRITURACIÓN Y ENTREGA.** Dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la Resolución que aprueba la sustitución o el traslado de las cesiones, el Municipio de Soacha y los titulares de derecho de dominio deberán suscribir la escritura pública de cesión gratuita a favor del Municipio así como efectuar su entrega material. <sup>8</sup>.

Es importante recalcar que la filosofía de estas figuras se desliga del supuesto generalizado de que las áreas destinadas a equipamientos colectivos deben ser empleadas exclusivamente por el sector público y demuestran que es posible garantizar la destinación establecida y la construcción de la infraestructura en los tiempos y cantidades requeridos, y mejorar la disponibilidad de recursos (monetarios y en suelo) de la administración municipal o distrital para la atención de los déficit presentes.

De otro lado, el Decreto 190 de 2004 define el tratamiento de Renovación Urbana, está definido como *“aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo.”* Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones:

- *Deterioro ambiental, físico, o social; conflicto funcional interno o con el sector inmediato;*
- *Potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado por este Plan.*

El tratamiento de renovación urbana tiene una modalidad definida como redesarrollo la cual *“se aplica para sectores donde se requiere un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o*

---

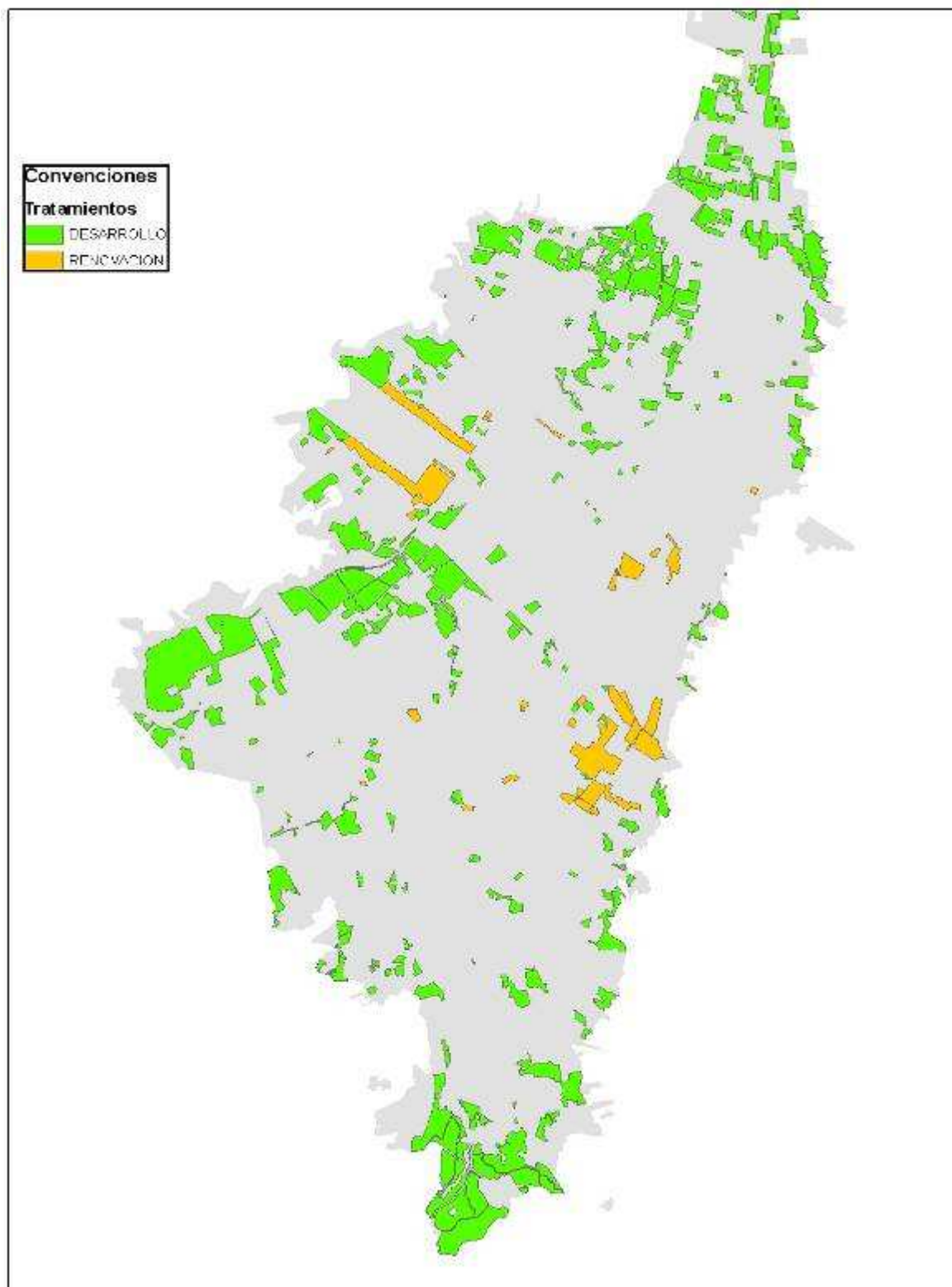
<sup>8</sup> MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, Resolución 1687 de 2.009 “Por medio del cual se adopta, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Ciudad Verde” en el Municipio de Soacha, Cundinamarca”

*parcial de los sistemas generales, del espacio edificado, e introducción de nuevos usos con un aprovechamiento constructivo más alto, generando el espacio público requerido.”*

Dadas las características de los sectores con tratamiento de Renovación Urbana, en los cuales la propiedad se encuentra atomizada y es necesario constituir Unidades de Actuación Urbanísticas para la formulación de Planes Parciales que permitan redesarrollar el suelo y el adecuado reparto de las cargas y los beneficios asociados a la operación, las condiciones para la generación de suelo con destino a la localización de equipamientos colectivos no pueden corresponder a la misma lógica del tratamiento de desarrollo, toda vez que cada uno de los sectores clasificados como sujetos a procesos de renovación presentan condiciones de extrema particularidad, no solo en términos espaciales sino también en términos económicos y sociales.

En ese sentido, la determinación de los porcentajes de cesión aplicables en estos casos no deben obedecer a un rasero único como sucede en el caso de los suelos sujetos al tratamiento de desarrollo, sino que deben fijarse en función de las posibilidades que presente el sistema de cargas y beneficios estructurado para el área y, especialmente, a las posibilidades de cierre financiero que presente el emprendimiento inmobiliario planteado, pues no tendría sentido generar una imposición de cesión que imposibilite la operación misma.

## Plano 2 Tratamientos de desarrollo y Renovación



Fuente: Bases Geográficas del Decreto 190 de 2004

### 3.1.2 Población esperada en tratamientos de desarrollo y renovación

El número proyectado de viviendas resulta de la aplicación de los valores de estándares urbanísticos por hectárea desarrollada. A partir de las viviendas estimadas para el futuro se puede determinar el número de hogares con base en un indicador de hogares por vivienda y a partir del número de hogares mediante un indicador de personas por hogar, se puede estimar la proyección de la población.

Para el cálculo de las viviendas se utiliza la expresión “densidad de viviendas” que representa el número de viviendas a construir por hectárea bruta de suelo, donde esta última no solo representa el globo de terreno que se utiliza para la construcción de una edificación (área útil), sino que incluye las áreas que se destinarán para la construcción de vías de las mallas arterial, intermedia y local y las áreas para cesiones públicas en las que se ubicarán los parques y los equipamientos colectivos. No obstante, si se cuenta con información precisa sobre los desarrollos inmobiliarios a ejecutar sobre un suelo determinado o con los datos de las obras de infraestructura general de la ciudad, los cálculos pueden desarrollarse respecto de áreas útiles o netas urbanizables, respectivamente.

Una vez estimadas las viviendas en el modelo, se estiman los hogares y población que ellas alojan. Para ello se aplican los parámetros pertinentes:

- $\text{Hogares} = \text{Número de viviendas} \times \text{Número de hogares por vivienda}$
- $\text{Población} = \text{Número de Hogares} \times \text{Número de Personas por Hogar}$

|      | Hogares por vivienda | Personas por hogar |
|------|----------------------|--------------------|
| Dato | 1.138                | 3.56               |

Estas proyecciones se realizaron para los tratamientos de desarrollo y renovación urbana que van a ser urbanizados mediante Planes Parciales,

haciendo especial énfasis en aquellos que tienen como marco un Plan de Ordenamiento Zonal, obteniendo los siguientes datos:

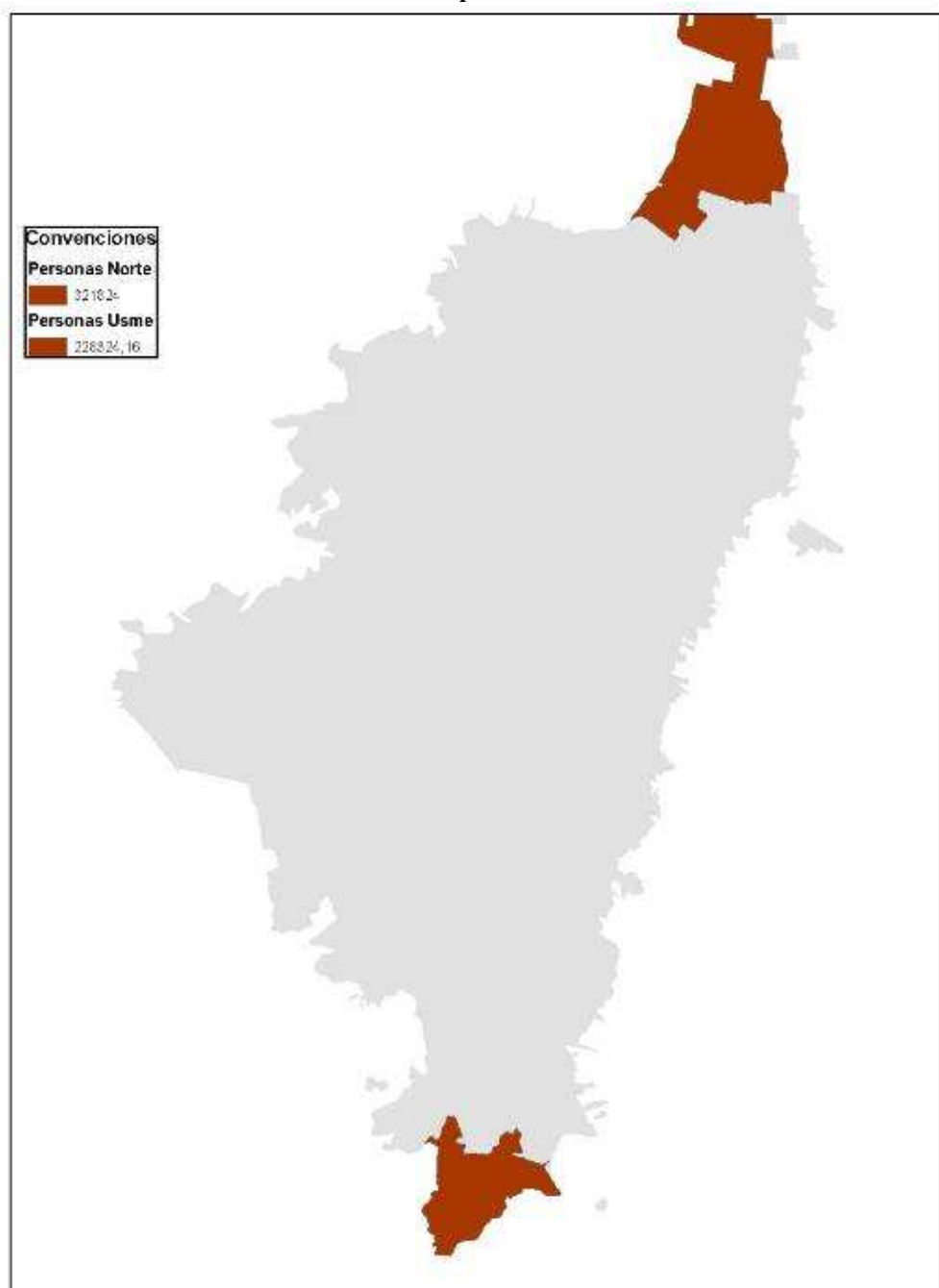
**Tabla 6 Población nueva en tratamientos de Desarrollo y Renovación**

|                        | <b>VIVIENDAS</b> | <b>HOGARES</b> | <b>PERSONAS</b>  |
|------------------------|------------------|----------------|------------------|
| <b>USME</b>            | 56.758           | 64.136         | 228.326          |
| <b>NORTE</b>           | 79.764           | 90.133         | 320.873          |
| <b>PP. ADOPTADOS</b>   | 65.330           | 74.346         | 264.670          |
| <b>PP. SIN ADOPTAR</b> | 251.423          | 284.108        | 1.011.424        |
| <b>RENOVACION</b>      | 48.008           | 54.250         | 193.129          |
| <b>Total</b>           | <b>501.283</b>   | <b>566.973</b> | <b>2.018.422</b> |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

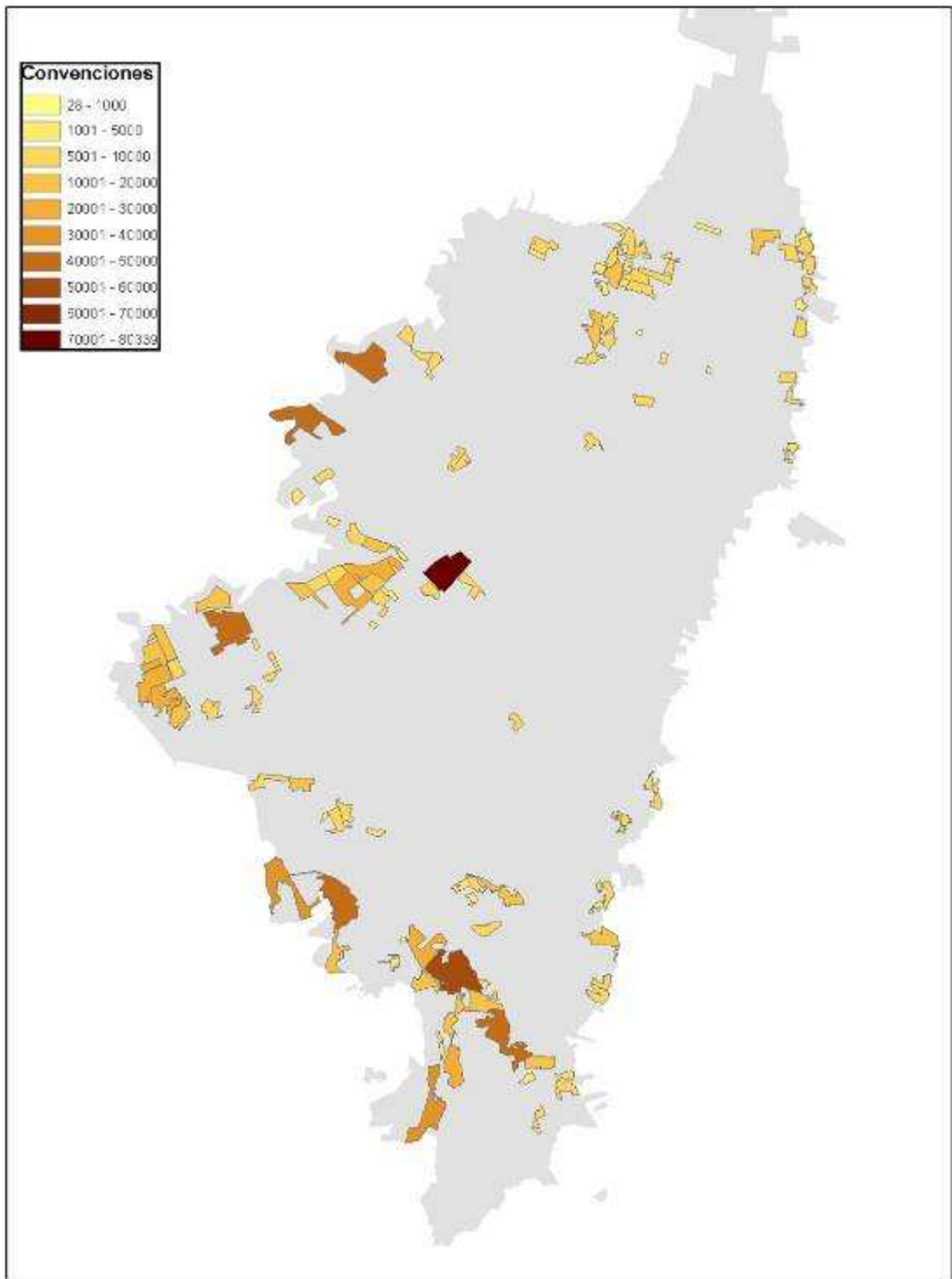
En total, en tratamiento de desarrollo y renovación se esperarían cerca de dos millones de habitantes, los cuales pueden satisfacer sus necesidades de equipamientos colectivos a través de cesiones urbanísticas.

### Plano 3 Población esperada en Planes Zonales



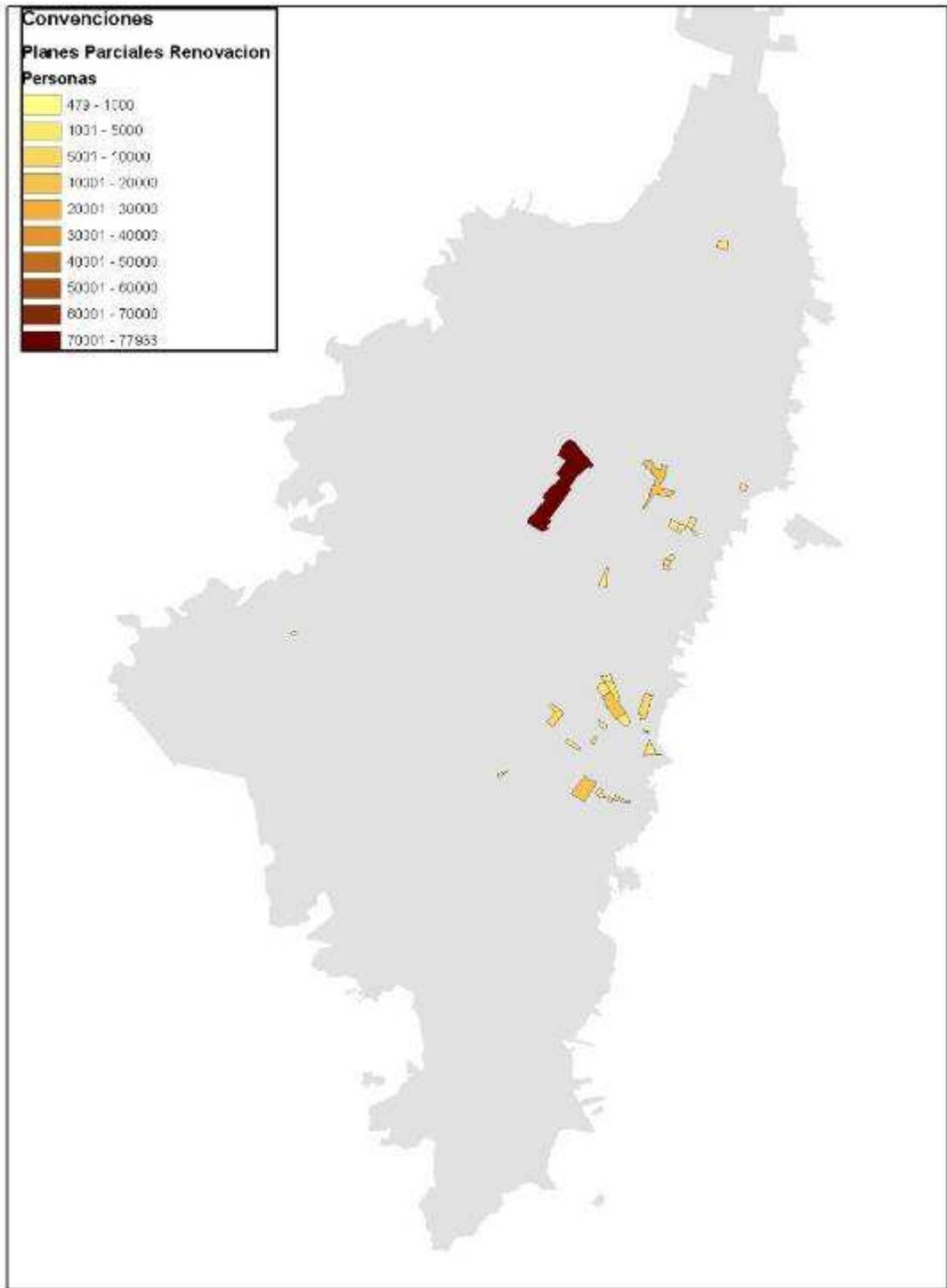
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

#### Plano 4 Población posible en Planes Parciales



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

### Plano 5 Planes Parciales Renovación Urbana



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009



### **3.2 Posibilidades de adquisición de suelo para la localización de equipamientos en ciudad consolidada e informal**

Los problemas en la dotación de equipamientos colectivos, se presentan principalmente en la ciudad consolidada, especialmente en aquellos sectores que se han desarrollado por medio de procesos informales de urbanización, en los cuales no se han dejado las provisiones de suelo necesarias. El problema en estos sectores radica en que algunos tratamientos permiten procesos de densificación predio a predio, que a la postre incrementarían los déficits en la prestación de servicios sociales en la ciudad.

De tal forma, es necesario determinar las formas de ocupación predio a predio y establecer la posibilidad que otorga la norma en índices de ocupación, índices de construcción y altura máxima permitida.

Los tratamientos que permiten densificación predio a predio en la ciudad son los que se describen a continuación.

#### *Tratamiento de consolidación y de renovación en la modalidad de reactivación*

Según el decreto 190 de 2004, el tratamiento de consolidación *“regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada, garantizando coherencia entre la intensidad de uso del suelo y el sistema de espacio público existente o planeado”*.

Las modalidades de este tratamiento que permiten el aumento de población son:

1. Tratamiento de consolidación con densificación moderada: Barrios que presentan calidad urbana o ambiental, cuyos predios son susceptibles de una densificación respetuosa de las características urbanísticas existentes.

2. Tratamiento de consolidación con cambio de patrón: Zonas y/o ejes viales donde se ha generado un proceso de cambio, modificando irreversiblemente las condiciones del modelo original, en los cuales es necesario ajustar los patrones normativos de construcción.

De otra parte, se define el tratamiento de renovación urbana en la modalidad de reactivación, como la estrategia para intervenir *“sectores donde se requiere la habilitación y mejoramiento parcial del espacio público con sustitución parcial y paulatina del espacio edificado. Incluye intensificación en la utilización del suelo y de las condiciones de edificabilidad “*

En estos tratamientos, el POT de Bogotá habilita la densificación predio a predio de la ciudad, por lo cual permite la localización de nueva población y el aumento de los déficits en la prestación de servicios en condiciones espaciales óptimas, en la medida en que se ubican más usuarios dentro de los mismos ámbitos espaciales y con la misma oferta de infraestructura y de servicios complementarios.

Al analizar la información predial en estos tratamientos y asignarles los respectivos índices de ocupación y construcción que están en cada una de las UPZ reglamentadas en Bogotá, el panorama de posible densificación muestra los problemas que se pueden presentar por el aumento del déficit en equipamientos si no se localizan óptimamente y se construyen nuevos.

En dichos tratamientos se permite la densificación de más del 50% de 165.392 Lotes. Se permite incrementar el área construida en estos Sectores Normativos en un 56%, lo cual significaría a futuro la localización de más de 600.000 viviendas, 700.000 hogares y cerca de 2.000.000 habitantes, los cuales tendrían que satisfacer sus necesidades de equipamientos colectivos en los existentes, al no contar estos tratamientos con obligaciones urbanísticas que permitan adquirir suelo para la localización de nuevos equipamientos.

En estos casos, la ciudad sería objeto de una densificación predio a predio, lo cual genera unas externalidades negativas por saturación de los bienes públicos que hacen a la ciudad habitable, accesible y confortable.

**Tabla 7 Densificación posible en Consolidación y Reactivación.**

|              | Rangos         | Predios | Área construida actual (m2) | Área potencial de edificabilidad (m2) | Área potencial viviendas 70% | Viv            | Hog.            | Per.             |
|--------------|----------------|---------|-----------------------------|---------------------------------------|------------------------------|----------------|-----------------|------------------|
| ESCENARIO 1  | Hasta 25%      | 31.000  | 10.357.270                  | 15.025.401                            | 10.517.781                   | 150.254        | 169.787         | 604.442          |
| ESCENARIO 2  | Desde 25%-50%  | 27.659  | 8.264.392                   | 1.1328.819                            | 7.930.173                    | 113.288        | 128.016         | 455.736          |
| ESCENARIO 3  | Desde 51%-75%  | 22.460  | 6.205.558                   | 10.044.034                            | 7.030.824                    | 100.440        | 113.498         | 404.051          |
| ESCENARIO 4  | Desde 76%-100% | 17.194  | 4.460.197                   | 8.350.950                             | 5.845.665                    | 83.509         | 94.366          | 335.942          |
| ESCENARIO 5  | Más de 100%    | 67.079  | 15.208.429                  | 49.290.586                            | 34.503.410                   | 492.906        | 556.984         | 1.982.862        |
| <b>TOTAL</b> |                |         |                             |                                       | <b>47.379.898,</b>           | <b>676.855</b> | <b>764.846,</b> | <b>2.722.855</b> |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

La imagen de densificación predio a predio sin ningún tipo de obligaciones urbanísticas para equipamientos nos ofrece el siguiente panorama para Bogotá.

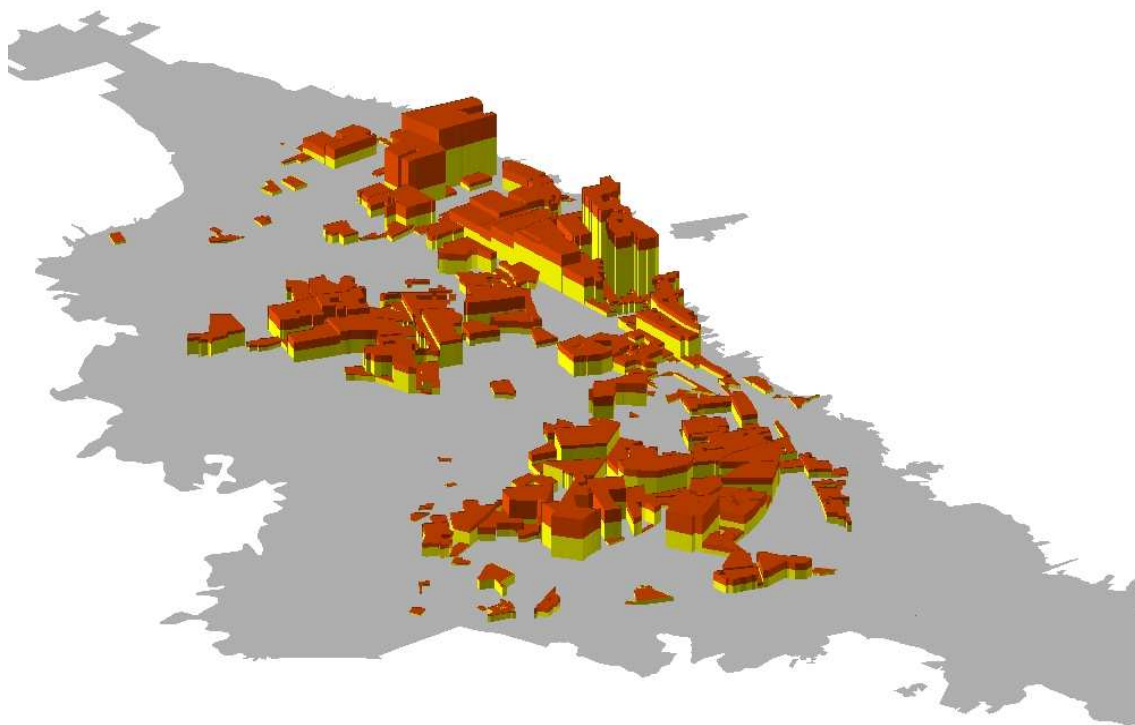
**Plano 6 Sectores normativos con cambio de patrón y densificación moderada**



---

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

**Plano 7 Densificación posible en cambio de patrón y densificación moderada**



---

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

### Tratamiento de Mejoramiento Integral

El decreto 190 de 2004 define el mejoramiento integral como *“aquel que rige las actuaciones de planeamiento para la regularización de los asentamientos humanos de origen informal, para su conveniente integración a la estructura de la ciudad, de conformidad con las directrices establecidas en el Modelo de Ordenamiento Territorial.”* El tratamiento regula las intervenciones en los sectores de la ciudad que han sido o serán legalizados urbanísticamente. Se caracterizan por sus carencias en bienes públicos para hacer la ciudad habitable, accesible y confortable.

El tratamiento de mejoramiento integral tiene las siguientes modalidades:

- De intervención reestructurante: Sectores que requieren generar condiciones de accesibilidad, dotación de equipamientos e infraestructuras de escala urbana o zonal, mediante proyectos específicos que integren varias intervenciones y acciones sectoriales.
- De intervención complementaria: Sectores que requieren completar y/o corregir las deficiencias urbanísticas, mediante la continuación de procesos ya iniciados que apuntan a construir y cualificar el espacio público, las dotaciones y las infraestructuras locales.

Al analizar las posibilidades de densificación en los predios que se encuentran con tratamiento de mejoramiento integral los cuales no cuentan con norma de edificabilidad referida a índices de ocupación y/o construcción sino por número de pisos, se pudo determinar que las UPZ permiten la construcción de más de un piso en 245.182 Lotes, lo que significa que se permite incrementar el área construida en estos Sectores Normativos en aproximadamente un 70%. Para este tratamiento se estimaron todos los escenarios, dado que la posibilidad de densificación de un piso en sectores de mejoramiento integral da la posibilidad directa de una nueva vivienda.

En términos de indicadores de producción de unidades habitacionales, en estos sectores existe la posibilidad normativa de construir más de 200.000 viviendas nuevas y permite estimar la llegada de más de 1.000.000 de habitantes que desarrollarían su vida cotidiana con las mismas infraestructuras de equipamientos colectivos, hecho que definitivamente agrava las condiciones de déficit identificadas en distintos estudios realizados en estos sectores.

**Tabla 8 Densificación posible en Mejoramiento Integral**

|             | Rangos   | Pedios  | Área construida actual (m2) | Área potencial de edificabilidad (m2) | Área potencial viviendas 70% | Viv     | Hog.    | Per.      |
|-------------|----------|---------|-----------------------------|---------------------------------------|------------------------------|---------|---------|-----------|
| ESCENARIO 1 | 1 Piso   | 98.029  | 14.078.227                  | 8.009.205                             | 5.606.444                    | 80.092  | 90.504  | 322.194   |
| ESCENARIO 2 | 2 Pisos  | 104.935 | 7.054.601                   | 13.588.824                            | 9.512.176                    | 135.888 | 153.554 | 546.651   |
| ESCENARIO 3 | 3 Pisos  | 36.777  | 789.207                     | 1.646.401                             | 1.152.480                    | 16.464  | 18.604  | 66.231    |
| ESCENARIO 4 | <3 Pisos | 5.441   | 549.117                     | 2.202.714                             | 1.541.900                    | 22.027  | 24.891  | 88.611    |
| Total       |          | 245.182 | 22.471.152                  | 25.447.143                            | 17.813.000                   | 254.471 | 287.553 | 1.023.688 |

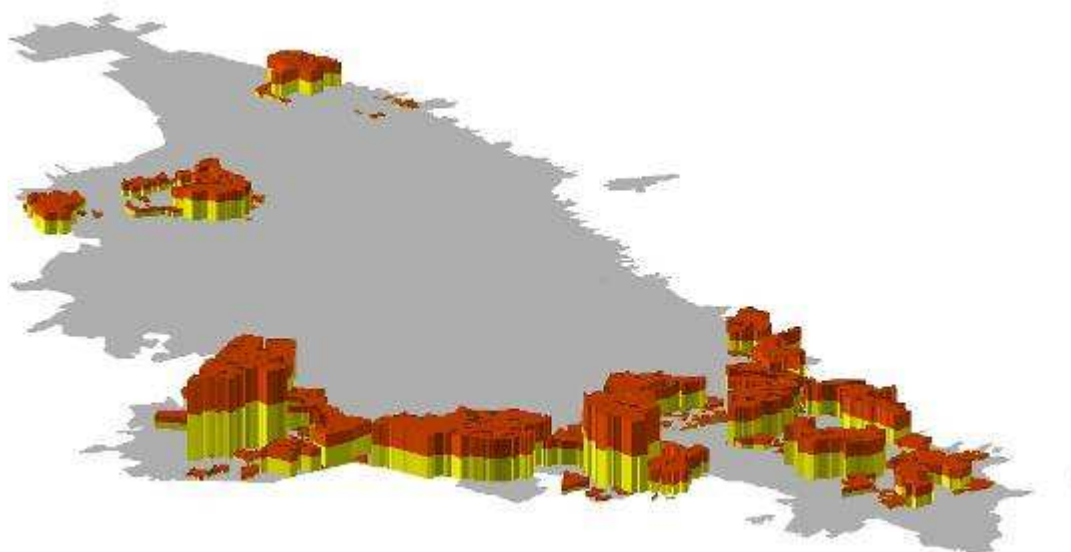
**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

**Plano 8 Sectores normativos con mejoramiento integral**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

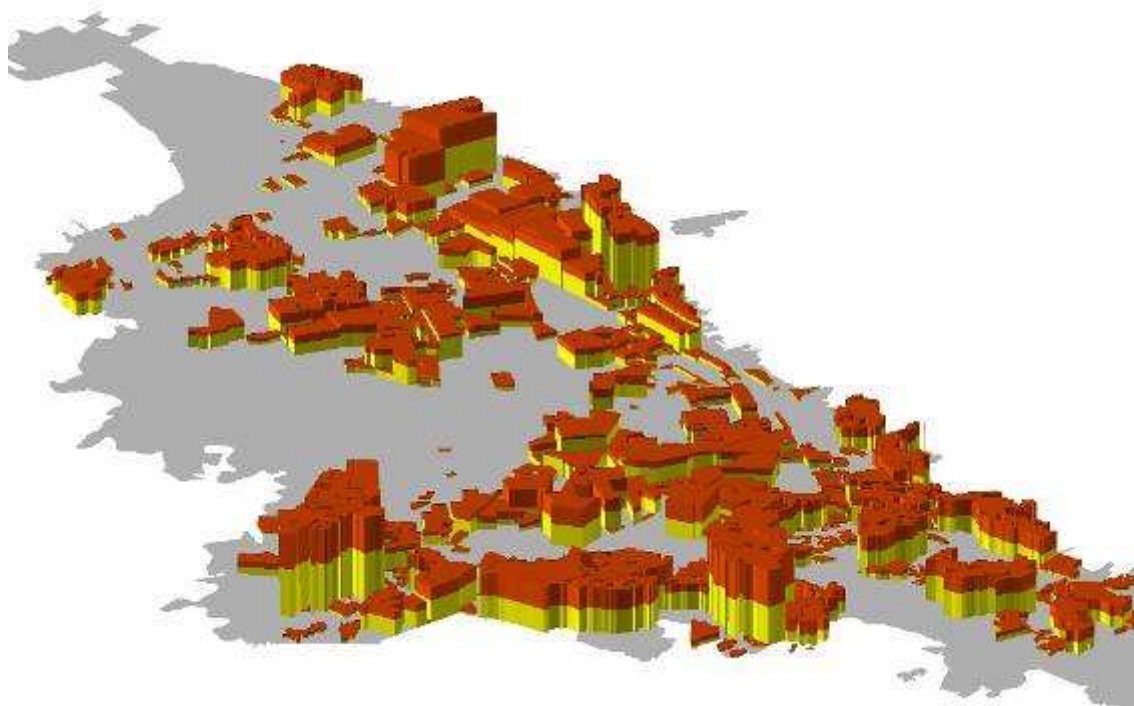
### Plano 9 Densificación posible en mejoramiento integral



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

Habida cuenta de este panorama, bien puede observarse que en total la ciudad, como resultado directo de las normas de edificabilidad vigentes, podría densificarse en un 63% en los sectores normativos que lo permiten, sin recibir ningún tipo de cesiones urbanísticas ni recursos para la generación de equipamientos colectivos nuevos o para la ampliación de los existentes dentro del principio de reparto de cargas y beneficios establecido por la ley.

### Plano 10 Total densificación en la ciudad construida



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

Esa densificación del 69%, en el 40% del suelo urbano de la ciudad, permitiría la localización de más de tres millones quinientos mil habitantes, los cuales tendrían que satisfacer sus necesidades de equipamientos colectivos en las infraestructuras existentes, dado que no existen obligaciones urbanísticas para estos tipos de desarrollo predio a predio. Si se compara con la población que puede recibir Bogotá por procesos de Desarrollo y Renovación, que representa el 35%, se puede afirmar que el 65% de la posible nueva población que reciba la ciudad a futuro, en virtud de su reglamentación urbanística, no contaría con equipamientos colectivos suficientes.

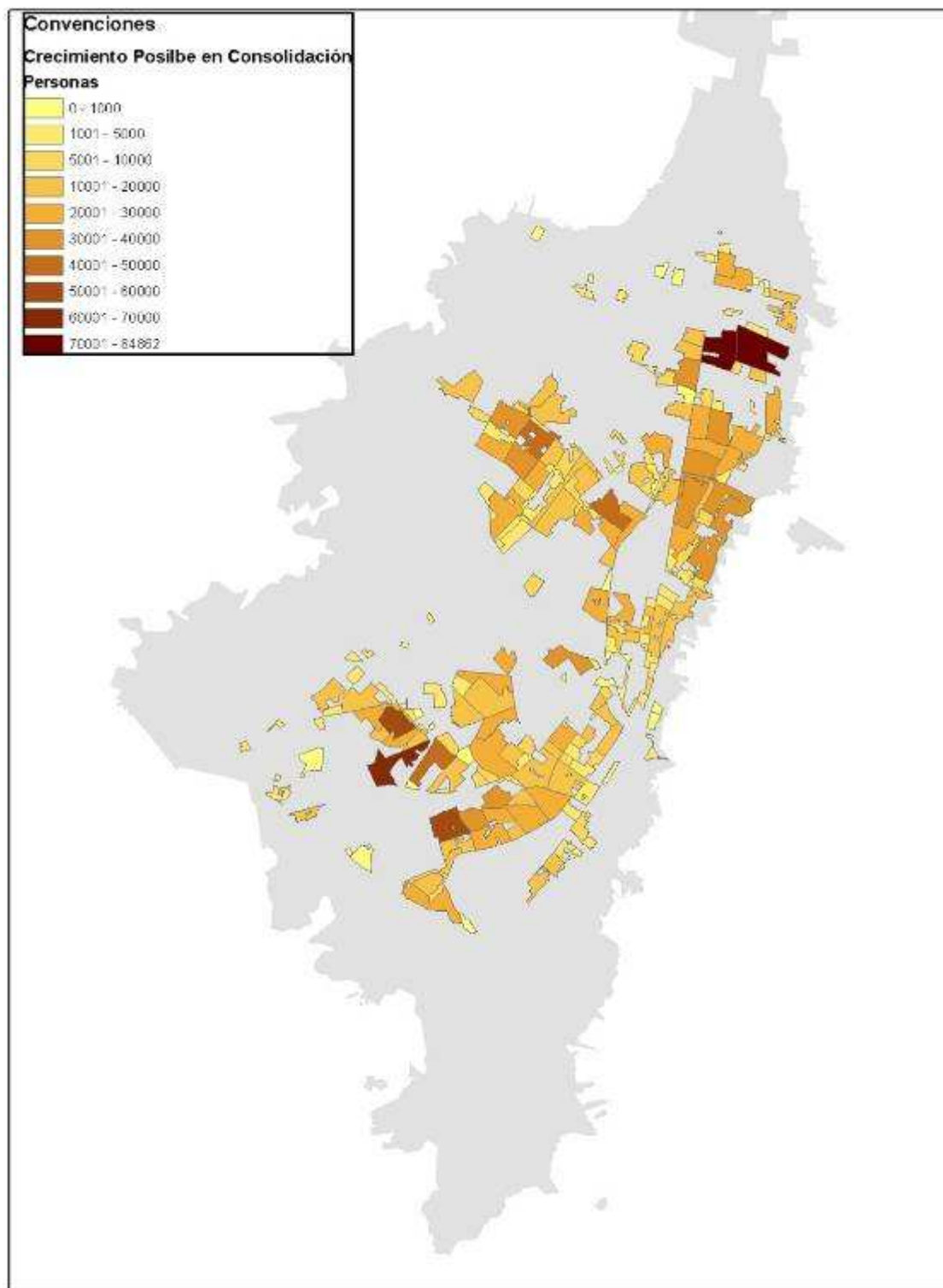
**Tabla 9 Población nueva en tratamientos de Consolidación y Mejoramiento Integral**

|                      | VIVIENDAS      | HOGARES          | PERSONAS         |
|----------------------|----------------|------------------|------------------|
| <b>MEJORAMIENTO</b>  | 254.471        | 287.553          | 1.023.688        |
| <b>CONSOLIDACION</b> | 676.855        | 764.846          | 2.722.855        |
| <b>TOTAL</b>         | <b>931.326</b> | <b>1.052.399</b> | <b>3.746.543</b> |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Convenio de Asociación SDP- Uniandes 300 – 2009

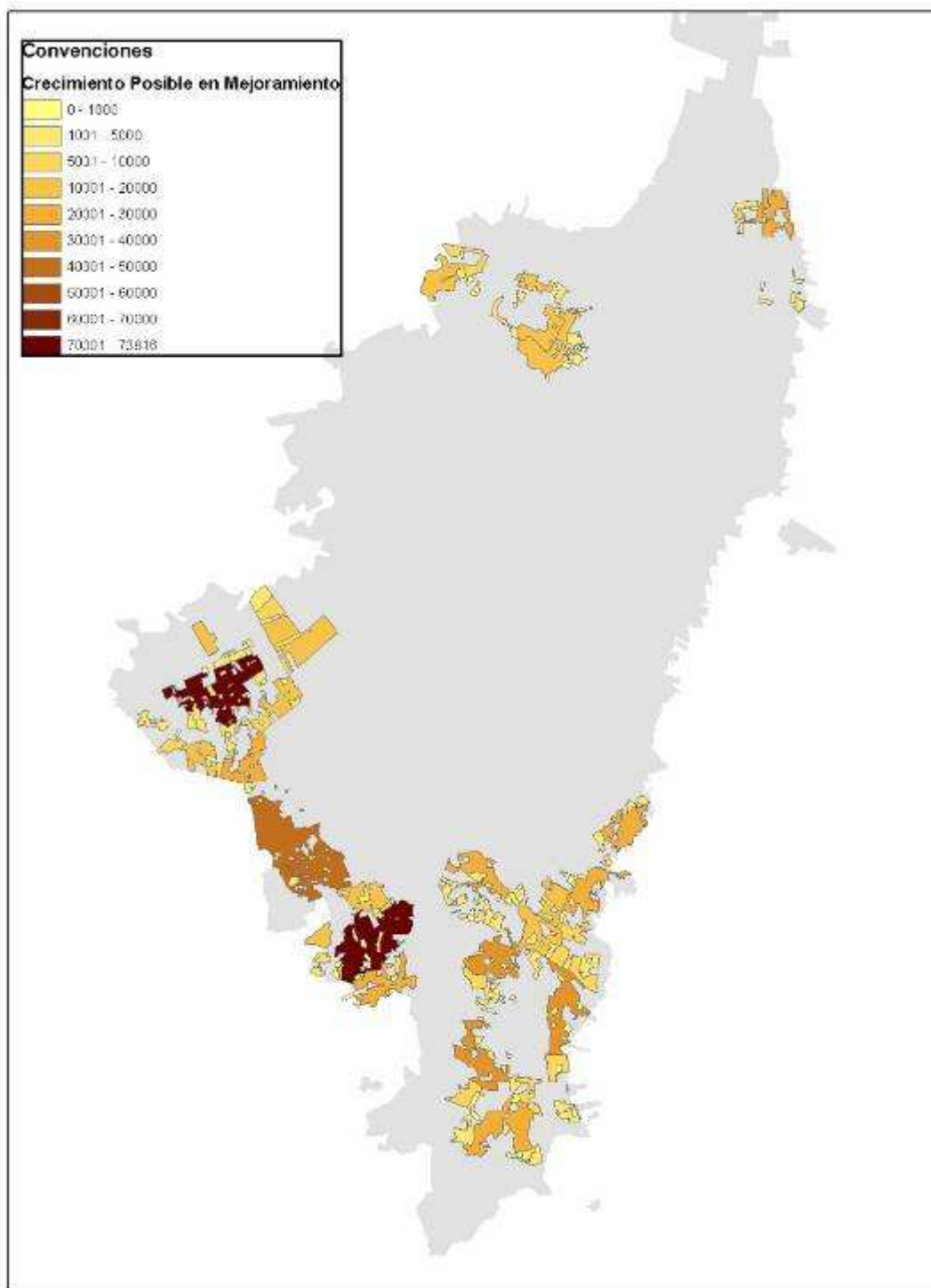


### Plano 11 Posibilidad de población en tratamiento de consolidación



**Fuente:** Elaboración propia con datos Bases Geográficas SDP

### Plano 12 Posibilidad de población en Tratamiento de Mejoramiento



Fuente: Elaboración propia con datos Bases Geográficas SDP

### 3.2.1 Fondos compensatorios de cesiones

Teniendo en cuenta los anteriores datos sobre los procesos de densificación y la imposibilidad de atender las necesidades equipamientos colectivos en la ciudad únicamente con el suelo derivado de las obligaciones urbanísticas de cesiones entregadas en tratamiento de desarrollo y renovación urbana, el Convenio 300 entre SDP y la Universidad de los Andes, suscrito para la formulación del Sistema Distrital de Equipamientos, ha identificado la necesidad de reglamentar obligaciones urbanísticas en estos tratamientos. Estas obligaciones estarían encaminadas a conseguir recursos que permitan la adquisición de suelo y la construcción de equipamientos colectivos en los tratamientos de mejoramiento integral y consolidación, los cuales pueden ser administrados implementando como figura un fondo de compensación.

Es necesario mencionar que la Ley 9 de 1989 establece los primeros parámetros para la creación de fondos compensatorios al indicar que las entidades territoriales pueden crearlos con el siguiente objetivo: *“Entidades responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales”*<sup>9</sup>.

Años después, la Ley 388 de 1997 definió lo siguiente: *“Los fondos compensatorios son mecanismos que aseguran el reparto equitativo de estas cargas y beneficios que se generan en el ordenamiento urbano y que dota a las administraciones municipales y distritales para garantizar el pago de compensaciones a razón de cargas urbanísticas de conservación (...) los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios”*<sup>10</sup>.

Bajo este marco regulatorio, en Bogotá se expidió el Decreto Distrital No. 323 de 2004 por medio del cual se creó un fondo compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos, según lo dispuesto por el

---

<sup>9</sup> Artículo 7 de la Ley 9 de 1989.

<sup>10</sup> Artículo 49 de la Ley 388 de 1997.

POT. Se le considera un *mecanismo de manejo de cuenta de alcance presupuestal y contable, sin personería jurídica, que permite recaudar, orientar y administrar recursos, en los casos autorizados por las normas vigentes.*<sup>11</sup>

La finalidad de este Fondo, según el artículo 2 del decreto 324 de 2004 es *“adquirir predios, cofinanciar, construir, mantener y adecuar parques y equipamientos y en cabeza del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD). Estos fondos funcionan como un sistema de cuentas presupuestal y contable, separadas e independientes del patrimonio y del presupuesto general de este Instituto.”*<sup>12</sup>

El pago compensatorio por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos procede en los siguientes casos:

- a) Sustitución de zonas de uso público, de que trata el artículo 437 del Decreto 190 de 2004.
- b) Equipamientos en los cuales no se pueda cumplir con los porcentajes de cesión que se establezcan dentro de los planes de implantación y de regularización y manejo.
- c) Compensaciones por concepto de espacio público que se exija en los planes de regularización y manejo, en los actos de reconocimiento de edificaciones, de legalizaciones de barrios, de regularizaciones, y en general, las compensaciones y pagos que se establezcan en los tratamientos urbanísticos e instrumentos de planificación y de gestión urbana (artículo 436, inciso 3º del Decreto 190 de 2004).
- d) Cesiones públicas para parques y equipamientos generadas en el Tratamiento de Desarrollo cuya área sea menor o igual a 2,000 m2, las

---

<sup>11</sup> Artículo 1 del Decreto 324 de 2004

<sup>12</sup> Artículo 2 del Decreto 324 de 2004

cuales se destinarán a parque según lo definido en el Decreto del Tratamiento de Desarrollo.

Una de las alternativas para evitar los déficits futuros de equipamientos colectivos en los tratamientos de consolidación y mejoramiento integral, puede ser la reglamentación de obligaciones urbanísticas en dichos tratamientos. Como se ha reiterado, y en lo cual es concluyente el Convenio 300 entre SDP y UNIANDES, *hasta el momento no existe un mecanismo que permita acompañar tal proceso de transformación de las estructuras privadas con mejoras y/o actualización de las infraestructuras públicas o de equipamientos.*

<sup>13</sup> Las alternativas identificadas desde la visión del convenio podrían ser las siguientes:<sup>14</sup>

- 1. Como una cantidad determinada de metros cuadrados para equipamientos por cada habitante potencial que genera la edificabilidad.*
- 2. Como una cantidad determinada de metros cuadrados por cada x cantidad de metros cuadrados de vivienda.*
- 3. Como una cantidad determinada de metros cuadrados por cada unidad de vivienda nueva que se construya.*
- 4. Como una cantidad determinada de metros cuadrados por cada x cantidad de metros cuadrados en usos diferentes al residencial, donde las modalidades anteriores no aplicarían.*

En este sentido, la tesis que se propone desde el convenio es que se deben crear obligaciones de cesiones en estos tratamientos que permitan que el proceso de densificación predio a predio le deje a la ciudad los bienes necesarios para hacerla habitable, accesible y confortable. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, realmente se requiere implementar y hacer efectiva la inversión de los recursos provenientes de instrumentos para el financiamiento del desarrollo como la plusvalía o el impuesto predial unificado, con miras a

---

<sup>13</sup> Convenio 300 SDP – UNIANDES. Formulación del Sistema Distrital de Equipamientos. Informe Jurídico y de Gestión.

<sup>14</sup> Ibid.

realizar las acciones de adquisición directa de predios para la conformación de la malla vial requerida, de áreas verdes y de equipamientos colectivos.

En efecto, en desarrollo de la hipótesis propuesta de adquirir suelo para equipamientos colectivos empleando los recursos provenientes de la participación en plusvalía, la Ley señala:

**Artículo 85º.-** *Destinación de los recursos provenientes de la participación.* El producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines:

1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.

2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.

3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.

4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.

5. Actuaciones urbanísticas en macroyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.

6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.

7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de la ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

Así las cosas, si bien es cierto que las alternativas consideradas por el convenio plantean los criterios para determinar y dimensionar las demandas de área en los sectores citados en función de las limitantes y particularidades de los territorios y de las posibilidades de desarrollo descritas en las normas urbanísticas, la postura del Convenio 300 entre SDP y UNIANDES debería contemplar el hecho de que corresponde a una debilidad en términos de la

capacidad de gestión institucional del distrito para el manejo del recaudo e inversión de los recursos provenientes de la participación en plusvalía en la adquisición y ejecución de obras relacionadas con la malla vial, las áreas verdes y los equipamientos colectivos en las áreas sujetas a los tratamientos de consolidación y mejoramiento integral, y no considerar como hecho taxativo el traslado de esta obligación al particular propietario mediante la asunción de una obligación que le asiste al Estado.

### **3.2.2 Expropiación**

En definitiva, los procesos de generación de suelo para la localización de equipamientos descritos hasta este punto, parten del supuesto de la voluntad bilateral para la realización de la operación, esto es el interés del Estado – representado en la Administración Distrital y las entidades que la conforman – por encontrar formas jurídicas y procedimentales adecuadas para apropiarse de suelo urbanizado con dicho destino y, por el otro, la disposición del titular del derecho de dominio a encontrar un acuerdo justo respecto del valor de dicho suelo con el fin de transar y transferir este derecho a la entidad pública que lo requiere.

No obstante, es evidente que en la práctica, puede no darse el consenso necesario entre las partes para alcanzar el punto de transacción al que se ha hecho mención, aún siendo evidente la necesidad de atender y la premura por ejecutar la intervención requerida. Este hecho ya ha sido ampliamente explicado en la teoría económica y se fundamenta en la existencia de restricciones en el acceso o la disposición de ciertos bienes que se consideran limitados y no son fácilmente reproducibles (connotaciones que resultan consistentes con el suelo urbanizado), lo que los convierte en elementos sujetos a la especulación, el acaparamiento y la conformación de monopolios rentísticos. Esto supone un choque entre los derechos de quienes poseen el dominio regular y de buena fe de estos bienes (esto es ajustado a las leyes que son inherentes a los modos de adquirirlos) y los derechos de los individuos que, para el caso que nos ocupa, conforman el colectivo social que demanda

atención de sus necesidades de forma expedita y en condiciones de equidad y calidad.

Aceptando como válidas ambas posiciones, y tomando en consideración el principio general de prevalencia del interés general sobre el particular sin desconocer el derecho que le asiste a cada ciudadano de detentar el dominio de los bienes que ha adquirido con arreglo a las leyes en términos de uso, aprovechamiento y disposición, la Carta Constitucional consagró en el artículo 58 lo siguiente:

**ARTICULO 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio. (subrayas fuera de texto).

Así las cosas, si bien resulta claro que el Estado no desconoce los derechos adquiridos con arreglo a las normas, también lo es que no puede subsumirse el interés general en el particular, razón por la cual la Carta consolida la posibilidad para el Estado de adquirir el derecho de dominio de un bien que se encuentra en cabeza de un particular con miras a destinarlo al cumplimiento de los cometidos sociales que le son propios, para lo cual habilita el instrumento de la expropiación.

En este sentido, la Corte Constitucional ha precisado la interpretación de la figura expropiatoria como una *“operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una*



*indemnización previa*”,<sup>15</sup> lo que garantiza que, en cualquier caso, el derecho que antes detentaba el particular no se verá extinguido sin antes corresponderle una compensación económica equivalente al valor comercial del bien que poseía y a los montos dejados de percibir por cuenta de la operación (esto es daño emergente y lucro cesante).

No puede perderse de vista que la visión del Constituyente es la de permitir que el Estado logre adquirir el derecho de dominio de un bien, inicialmente de naturaleza privada, siempre y cuando medie en su interés la destinación del mismo al beneficio de la comunidad; por ende, en desarrollo de la instrucción constitucional, el legislador señaló con precisión qué eventos pueden ser considerados causas legítimas para operar la expropiación, definidos nominalmente como motivos de utilidad pública. El artículo 58 de la ley 388 de 1.997, subrogando el artículo 10 de la Ley 9 de 1.989, precisó los motivos de utilidad pública o de interés social de la forma siguiente:

**Artículo 58°.-** *Motivos de utilidad pública.* El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;

c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-476 de 2007. Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.

f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;

l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;

m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes." (subrayas fuera de texto).

Como puede deducirse, la acción expropiatoria obedece a una decisión administrativa tendiente a la ejecución de una intervención concreta en el territorio y que se deriva de las directrices de ordenamiento contenidas en los POT y en los instrumentos que los desarrollan y complementan. Así las cosas, y ligando lo dicho al inicio de este aparte sobre la naturaleza de la figura, el empleo de la expropiación con miras a habilitar suelo para la localización de equipamientos comporta dos componentes esenciales: i) responde a una necesidad manifiesta de la población que tiene carácter imperioso y demanda una acción inmediata para garantizar la existencia de dicho suelo, el que a su vez corresponde con las directrices plasmadas en el modelo y la estrategia de ordenamiento contenida en el Plan y ii) resulta ser la opción adecuada y última ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo justo y equilibrado en términos de los intereses del particular y del Estado.

A este respecto, la norma precitada señala:

**Artículo 60º.- Conformidad de la expropiación con los planes de ordenamiento territorial.** El artículo 12 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

"Toda adquisición o expropiación de inmuebles que se realice en desarrollo de la presente Ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial.

Las adquisiciones promovidas por las entidades del nivel nacional, departamental o metropolitano deberán estar en consonancia con los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes de desarrollo correspondientes.

Las disposiciones de los incisos anteriores no serán aplicables, de manera excepcional, cuando la expropiación sea necesaria para conjurar una emergencia imprevista, la cual deberá en todo caso calificarse de manera similar a la establecida para la declaración de urgencia en la expropiación por vía administrativa." (subrayas fuera de texto).

Obsérvese entonces que la generación de suelo para equipamientos colectivos mediante el empleo de la figura expropiatoria resulta ser un hecho que debe corresponder, no solo con la dimensiones física y socioeconómica de la ciudad en términos de la localización y caracterización del déficit presente en el área donde se haga necesario operarla, sino que además comporta un componente institucional especialmente significativo, toda vez que la implementación de este instrumento no es homogénea ni universal para todas las entidades que conforman el Estado o, atendiendo el carácter territorial de las normas de planificación, la administración municipal o distrital.

Siguiendo esta senda se tiene que la posibilidad de emplear este instrumento debe estar plenamente sustentada en los estatutos de la entidad expropiante, haciendo necesario entonces identificar qué entidades están habilitadas por la Ley para efectuar dicha operación. El artículo 59 de la Ley 388 de 1.997 señala a este respecto:

**Artículo 59º.- Entidades competentes.** El artículo 11 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

"Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades."

En ese orden de ideas, las secretarías del orden distrital que son las entidades responsables por la inversión de los recursos públicos para la atención de las necesidades de la población, resultan habilitadas para el empleo de esta figura de ser requerida para la generación del suelo que demandan. No obstante, como veremos en el siguiente aparte, la lógica de planificación territorial no va necesariamente en la misma senda de la administración pública y ello dificulta (y eventualmente paraliza) la gestión de suelo.

### **3.3 La lógica sectorial de la administración y la gestión de suelo para equipamientos colectivos.**

Si se vincula lo dicho a la realidad institucional de una administración con una estructura compleja como la del Distrito Capital, se hace imperioso sensibilizar a las entidades respecto del concepto de “programación de suelo” con miras a contrarrestar la lógica sectorial con la que operan cotidianamente y lograr consolidar una estrategia de gestión de suelo consistente y coherente con la realidad de la ciudad y con el modelo planteado desde el POT.

En efecto, al analizar la estructura del Distrito Capital se observa que la intención plasmada en el proyecto de reforma administrativa de establecer sectores que agrupasen las entidades existentes con miras a mejorar la gestión pública desde una óptica estratégica es claramente positiva, en la medida en que pretende reducir las incongruencias en las decisiones y la duplicidad de funciones y presupuestos. Sin embargo, en la práctica, el Distrito conserva su vieja estructura, mostrando una confluencia de funciones en secretarías sectoriales que no han logrado definir con precisión cuál es su alcance operativo y una nube de entidades (64 según algunos autores) que actúan, en principio, con un nivel de autonomía controlado por la secretaría que funge como cabeza del sector al que pertenece, pero ilimitado en la vida real al operar bajo la forma de proyectos que, en muchos casos, pretenden lograr los mismos beneficios que otras entidades de su mismo nivel pero de distinto sector.

Si se examina la lógica operativa de las entidades que tienen que ver, directa o indirectamente, con la gestión de suelo para la localización de equipamientos colectivos en la ciudad, resulta evidente que cada una de ellas define un discurso y criterios de priorización propio, lo que se traduce en que los textos de los planes maestros reconocen alcances y directrices normativas distintas, generando con ello la aparición de vacíos con otros instrumentos de planeamiento y una talanquera al desarrollo de proyectos integrales en los que se adelanten acciones contundentes en el territorio.

Clara muestra de ello es la existencia de equipamientos completamente aislados y desarticulados de los circuitos de prestación de servicios, hecho que obedece generalmente a la decisión de adquirir suelo obedeciendo casi con exclusividad a un criterio de disponibilidad inmediata de los predios y no a un plan definido respecto de localización, gestión y adquisición de suelo. Esto viene a justificarse en dos elementos que permiten caracterizar la operatividad de la administración distrital:

**1. La definición de las políticas se queda en el plano discursivo y no obedece a una lógica integral.** En general, los lineamientos estructurales para la administración de la ciudad se resumen en un conjunto de intenciones declaradas con mayor o menor grado de precisión según existan o no datos para su formulación. Sin embargo, en muy pocos casos, el desarrollo del discurso contiene elementos para su implementación y por ello se mantiene en el ámbito de la retórica; esto, a su turno, genera la desconexión entre los propósitos y los medios empleados para lograrlos, lo que se manifiesta en una suerte de superposición de elementos operativos que se vuelven incongruentes entre sí y ralentizan la obtención de resultados.

**2. La inercia administrativa justifica la aparición de entidades y la ampliación de la burocracia por adición.** En la medida en que los conflictos generados por la circunstancia descrita antes se van volviendo más y más evidentes, la inercia administrativa (basada en la existencia

de sectores independientes compuestos por entidades autónomas entre sí aunque ligadas en la estructura organizacional) genera la necesidad de crear una nueva instancia institucional para el manejo de dichos conflictos o para la construcción y manejo de la información necesaria para su gestión. Es de esta manera como la administración crece obedeciendo una lógica de agregación institucional y no una visión de gestión estratégica, hecho que viene a concretarse en la formulación de agendas institucionales con proyectos similares entre sí pero con asignación presupuestal independiente e instrumentos contradictorios y en procedimientos complejos de implementar que redundan en demoras significativas para el proceso.

Evidentemente, existen avances significativos en esta materia como por ejemplo el ejercicio de definición instrumental y de caracterización de las funciones de los equipamientos educativos que desarrolló la secretaría distrital de educación para la formulación de su plan maestro, en el que se reconoce con precisión la necesidad de lograr la articulación de estas instalaciones con las que prestan servicios de bienestar social y recreación, así como también con el espacio público.

Sin embargo, como lo ponen de manifiesto algunos estudios adelantados por la Secretaría Distrital de Planeación, los informes presentados al Concejo Distrital respecto de la ejecución anual de las metas de los planes maestros de equipamientos y por consultores expertos, esta situación resulta ser más bien la excepción a la regla y no la línea general.

Puede afirmarse que en gran parte de los citados planes maestros se realizan meras menciones a los instrumentos contenidos en la Ley 388 de 1.997 o al POT vigente sin presentar ningún desarrollo que los haga aplicables en su ámbito particular, lo que conlleva a que se mantenga la lógica de un discurso fundado en la intención sin posibilidades de ser llevado a la práctica.

Es así como la gestión de suelo tiende a convertirse en un hecho inexistente en la administración distrital y los instrumentos de la Ley se quedan al margen,

manteniendo con ello el criterio de adquirir suelo libre sin importar si su ubicación corresponde con los objetivos de ordenamiento plasmados en el Plan o si resulta eficiente en términos de accesibilidad, cobertura, jerarquía y complementariedad con otros usos.

En algunos eventos, las entidades encargadas justifican este comportamiento afirmando que si bien operaciones como los planes parciales pueden generar suelo urbanizado adecuado para la localización de equipamientos, su disponibilidad está ligada directamente con la velocidad de producción de dicho suelo, esto es el momento en que las áreas se encuentren realmente disponibles para ser destinadas a servicios comunitarios, dado que los planes no se ejecutan completamente en un solo instante sino que se subdividen en etapas de desarrollo y, por ende, aún estando previsto el suelo no estará libre para su utilización por parte de las entidades, a lo que se asocia el hecho de la baja eficiencia de la administración para adoptar los planes. En concepto de las entidades, ambas situaciones van en contravía de la urgencia por atender la población en el inmediato plazo y por ello deciden acceder a la compra directa de suelo antes de emplear los instrumentos de gestión previstos.

No obstante, como ya se dijo, aún partiendo del supuesto que el suelo se encontrara listo para ser transferido a la administración Distrital, los procedimientos definidos al interior de las entidades responsables de esta materia ralentizan, o aún paralizan, las gestiones de entrega y recibo de las áreas de cesión destinadas a parques y equipamientos públicos. Esta situación ameritaría un estudio detallado para describir con precisión una línea base de trámite y tiempos de las entidades, con miras a caracterizar los “cuellos de botella” que impiden una gestión institucional eficiente y, por extensión, la habilitación oportuna de suelo para equipamientos colectivos.

Así las cosas, corregir esta situación demanda la intervención en aspectos estructurales como los siguientes:

**Integración de los instrumentos de gestión con la programación de inversiones.** Es deber de la administración distrital, y en especial de la

secretaría distrital de planeación, desarrollar un proceso de acompañamiento y aseguramiento a las entidades que tienen que ver con la demanda de suelo para equipamientos con miras a definir de manera integrada las prioridades de inversión y los lugares en los cuales debe enfocarse, de manera que se privilegie la gestión a la adquisición por compra. Un primer elemento es realizar la evaluación de los actuales planes maestros y definir criterios únicos para la localización de las estructuras, sin que ello suponga el desconocimiento de las particularidades de cada uno de los servicios.

**Información oficial disponible, abierta y actualizada en un esquema redundante.** Para lograr la implementación de los instrumentos se requiere que las entidades cuenten con información oficial confiable, georreferenciada y actualizada permanentemente. Esto supone que las entidades puedan acceder a las bases de información de la Secretaría Distrital de Planeación y, a su turno, se comprometan con la verificación de la información que cada una produce y su correspondiente reporte oportuno a la SDP, pues esta relación de redundancia en el manejo de los datos es la que determina la posibilidad de contar con indicadores confiables de ubicación, escala y demanda de los servicios prestados en los equipamientos, con base en los cuales se debería alimentar la formulación de las políticas, los objetivos, las metas y los proyectos de inversión para atender dicha demanda. Esto no resulta ser otra cosa que el desarrollo de lo que la propia Ley 388 de 1.997 prescribe en materia de seguimiento al Plan y, en especial, en lo que concierne a la construcción del expediente municipal.

**Definición de un protocolo único de adquisición de suelo para entidades del distrito.** Con base en la información generada, resulta necesario adoptar un protocolo único para los procesos de adquisición de suelo con destino a equipamientos colectivos en el que se recojan los instrumentos y su forma de implementación, de modo que se privilegie la gestión sobre la adquisición por compra. Este esfuerzo debería venir acompañado del fortalecimiento de las entidades encargadas de la administración del patrimonio inmobiliario distrital, la consolidación de un sistema de información sólido y la eventual imposición



de sanciones a aquellos funcionarios que actúen fuera del marco definido. Se pretende con ello materializar la política y los objetivos contenidos en el Plan de Ordenamiento y también cerrar la puerta para la ocurrencia de eventos que signifiquen el detrimento patrimonial del Distrito por cuenta de operaciones de compraventa sobredimensionadas o innecesarias.

**Mejora en los tiempos de gestión y programación conjunta del suelo con las entidades.** Resulta claro que la excusa planteada por las entidades respecto de su preferencia por la adquisición directa al empleo de los instrumentos de gestión se fundamenta en la baja eficiencia de la Secretaría Distrital de Planeación en materia de cumplimiento de los términos definidos en la Ley y los decretos reglamentarios para el estudio y adopción de los planes parciales o, aún más, para la expedición de normas urbanísticas que reconozcan la realidad de los territorios. Garantizar que las entidades demandantes de suelo cuenten con el en los momentos y en las condiciones que lo necesitan requiere que la SDP y las entidades encargadas de la recepción y administración de las áreas de cesión entregadas por los urbanizadores mejoren sustancialmente sus procedimientos internos y generen procesos de planeamiento conjunto con las entidades demandantes de suelo, de modo que se priorice el uso del recurso y se den instrucciones claras para el cumplimiento de los tiempos consignados en las normas; en este sentido, al lograr que la autoridad de planeación distrital y las entidades responsables por la operación de los equipamientos se articulen en un mismo discurso fundado en información compartida, emergerán los lineamientos para expedir las determinantes de los planes parciales, se definirán las actuaciones para obtener el suelo en áreas consolidadas y se sincronizarán las decisiones de atención de la población por parte de las entidades en función de los momentos en los que se habilitará el suelo.

Todo lo dicho debería tener un impacto directo en el Programa Operativo Anual de Inversiones de las entidades y reduciría la asignación presupuestal para la compra de predios, en tanto se permitiría articular la inversión de varias entidades sobre áreas puntuales del territorio bajo criterios de

complementariedad y subsidiariedad y empleando los instrumentos de gestión dispuestos por la Ley. De otra manera, aún cuando existan los instrumentos en las normas aplicables y se logre su implementación gradual, se conservarán los problemas de sobreinversión y traslapo institucional que lesionan la ejecución eficiente de los recursos públicos y generan intervenciones aisladas de bajo impacto en la consecución de los objetivos de ordenamiento y construcción de ciudad y con alto costo para el erario público.

#### 4. CONCLUSIONES

- Los equipamientos colectivos son elementos espaciales que cumplen funciones sociales y económicas en la ciudad. En la perspectiva de la economía urbana, corresponden a elementos que hacen “habitable” la ciudad pero generalmente no son producidos por el interés del privado, razón por la cual la existencia de éstos depende en gran medida de la acción del Estado.
- Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico colombiano, la existencia de los equipamientos colectivos en la ciudad se liga directamente con el cumplimiento de los objetivos esenciales del Estado en lo que se refiere a la garantía de acceso a las oportunidades y servicios esenciales a todos los ciudadanos en condiciones de calidad y equidad. Esta garantía se encuentra expresamente señalada en la Carta Constitucional y se concreta en los contenidos de la Ley 388 de 1.997, que a su vez se operativizan en los Planes de Ordenamiento Territorial de los ámbitos municipales y distritales y en los instrumentos que los desarrollan y complementan.
- Como elementos urbanos, no son hechos accesorios en el territorio sino estructurantes y ordenadores del mismo. En este sentido, la ubicación de los equipamientos en el territorio debe corresponder a criterios de cobertura, eficiencia espacial, jerarquía y complementariedad, razones por las que se debe asociar la toma de decisión sobre la ubicación de estas estructuras a la noción de modelo de ordenamiento, sus objetivos y metas.
- Las posibilidades de gestión de suelo con destino a equipamientos colectivos guardan relación directa con los tratamientos urbanísticos existentes en la ciudad, en la medida en que éstos orientan las decisiones que permiten la intervención en el territorio. Por ende, los

instrumentos a emplear en cada caso no se comportan de manera homogénea, sino que obedecen a las particularidades establecidas desde las políticas y la estrategia de ordenamiento.

- En suelos a los que se les ha asignado el tratamiento de desarrollo, el Estado logra acceder a suelo urbanizado para la localización de equipamientos colectivos bajo la forma de cesiones urbanísticas, entendiendo por tales las obligaciones a cargo del propietario o desarrollador impuestas por el Estado en desarrollo de los principios de reparto equitativo de cargas y beneficios, prevalencia del interés general sobre el particular y función social y ecológica de la propiedad y cuyo objetivo es generar los espacios para la localización de los soportes urbanos a las actividades que se desarrollarán en las áreas privadas, razón por la cual se les entiende como inherentes al desarrollo urbano necesarias para la conformación de un tejido urbano adecuado y equilibrado.
- El tratamiento de desarrollo permite generar simultáneamente suelo para equipamientos y espacio público al interior del área sujeta a éste y en áreas deficitarias de la ciudad consolidada mediante la implementación de sistemas de compensación en dinero o sustitución de predios, habilitando que agentes privados ejecuten y operen los proyectos de equipamiento colectivo ubicados en el área con tratamiento de desarrollo, bajo la condición de no cambiar la destinación de tales predios.
- En los suelos con tratamiento de renovación urbana cuya modalidad sea la de redesarrollo se requiere determinar el área a ceder en función del modelo urbanístico planteado y las características del emprendimiento inmobiliario previsto, con miras a formular un sistema de reparto de cargas y beneficios que asegure la provisión de los soportes urbanos básicos sin comprometer el cierre financiero de la operación. Por ende,

no es aplicable de forma directa el mismo régimen de cesiones que le corresponde al tratamiento de desarrollo, en tanto cada caso se torna particular y requiere de un modelo específico para su operación.

- En los suelos de ciudad consolidada, especialmente en aquellos en los cuales las disposiciones normativas habilitan la posibilidad de elevar la densidad (como resulta ser el caso de las áreas catalogadas como de consolidación con densificación moderada o de renovación en la modalidad de reactivación) se tiende a agravar la situación de déficit actual al permitirse la localización de un número mayor de personas en la misma área geográfica y con las mismas estructuras de servicios colectivos. Por ende, la obtención de suelo para la localización de equipamientos colectivos demanda la correcta inversión de los recursos provenientes del recaudo por concepto de participación en plusvalía y del impuesto predial unificado pues si bien no es posible para el Estado revertir el proceso de consolidación predio a predio, es su responsabilidad emplear los recursos que la Ley ha garantizado para este fin.
- En desarrollo de los contenidos Constitucionales, y en especial del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, es posible adquirir suelo para equipamientos colectivos mediante la figura de la expropiación. No obstante, el empleo de la figura debe enmarcarse en los objetivos y en la política de ordenamiento descrita en el POT y con los proyectos y programas del Plan de Desarrollo, razón por la cual requiere que la articulación de los planes operativos de cada entidad con el POT; en otras palabras, todas las entidades que demanden suelo para equipamientos deberían contar con un componente urbanístico.
- Se requiere de una mayor articulación administrativa para la gestión de equipamientos. La estructura por sectores que caracteriza a la administración distrital no guarda relación directa con los procesos de

planeamiento de la ciudad; de hecho, la gran cantidad de entidades existentes tienden a operar de manera completamente autónoma, lo que a la postre significa la aparición de proyectos de inversión con los mismos propósitos pero con presupuestos y entidades distintas. Un proceso basado en el planeamiento conjunto entre entidades mejoraría sustancialmente los tiempos de trámite y de habilitación de suelo para equipamientos colectivos por cuanto permitiría priorizar las intervenciones y actuar integralmente sobre el territorio, optimizando el uso de las instalaciones y generando ahorro para las finanzas del Distrito.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Decreto 190 de 2004. Bogotá. 2004.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El desarrollo urbano en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. 1999.
- BAUMAN, ZIGMUNT. (2001). *Modernidad líquida*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, ZIGMUNT. (2004). *Amor líquido*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- BORJA, JORDI Y CASTELLS, MANUEL. (1998). *Local y global*. Madrid: Taurus.
- BORJA, JORDI. (2003). "Ciudad y planificación". En: Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.). *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cuadernos de la Cepal.
- BOSQUE, SENDRA. (2004). *Ubicación óptima de equipamientos colectivos*. Madrid: Rama.
- BOURDIEU, PIERRE. (1999). "Efectos del lugar". En: Pierre Bourdieu et ál. *La miseria del mundo*. Madrid: Akal.
- CASTRO R., Raúl. ROSALES A., Ramón. RAHAL G., Alberto. Metodologías de preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Universidad de Los Andes. Facultad de Economía. Bogotá. 2008.
- CERACI, MAURICE. (1990). *El espacio colectivo de la ciudad*. Barcelona: Oikos.
- CORTE, Beltrina. GONZALEZ POSSO, Camilo. Planeación urbana y participación popular en Bogotá. CINEP. Bogotá. 1989.

- CRESSWELL, Roy. Quality in urban planning and design: Conference on Quality in Urban Planning and Design. Ed. New Butterworths. Londres. 1979.
- FOURQUET, FRANCOIS. (1978). *Los equipamientos del poder: ciudades, territorios y equipamientos colectivos*. Barcelona: Gustavo Gili.
- GARCIA VASQUEZ, Carlos. Ciudad hojaldre visiones urbanas el siglo XXI. Ed. Gustavo Gili. Barcelona. 2004.
- JIMÉNEZ, HAROLD GIOVANNI. (2003). “Alternativa urbanística que contribuya a equilibrar la disponibilidad de equipamientos colectivos con la densidad de población para proyectos a localizarse en áreas nuevas de desarrollo” [recurso electrónico]. Tesis de Grado. Maestría en Planeación Urbana y Regional. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- KAZTMAN, RUBÉN. (2001). “Seducidos y abandonados”. *Revista de la Cepal*. No. 75, diciembre.
- MOLINA, Humberto. *De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano*. En desarrollo urbano en cifras. Bogotá, D. C. No. 3. 1997
- RAMÍREZ, RONALDO. (2003). “El paradigma cualitativo de la pobreza urbana”. En: Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.). *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL-Naciones Unidas.
- ROMERO, JOSÉ LUIS. (1976). *América Latina, las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- SABATINI, FRANCISCO. (2005). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.