

**LOS MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL COMO
OPERACIONES URBANAS INTEGRALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE
VIVIENDA.
CASO CIUDAD VERDE, AREA METROPOLITANA DE BOGOTA**

CLARA ISABEL ESPINOSA GONZALEZ
Arquitecta, Esp. Gerencia de Construcciones

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
BOGOTÁ, D.C. MAYO 2014**

**LOS MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL COMO
OPERACIONES URBANAS INTEGRALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE
VIVIENDA.
CASO CIUDAD VERDE, AREA METROPOLITANA DE BOGOTA**

CLARA ISABEL ESPINOSA GONZALEZ
Arquitecta, Esp. Gerencia de Construcciones

Trabajo de Grado para optar al título de
Magister en Planeación Urbana y Regional

Director
FERNANDO MONTENEGRO
Arquitecto

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
BOGOTÁ, D.C. MAYO 2014

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	7
1 CAPITULO 1. UN MARCO DE REFERENCIA.....	11
1.1 LA POLITICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA.....	11
1.1.1 La vivienda Social en Colombia	11
1.1.2 La unidad vecinal y la supermanzana	14
1.1.3 La acción estatal en la vivienda social	15
1.1.4 Modelos Urbanos y de gestión para vivienda social desarrollados por el estado	16
1.1.5 Cronología e Instituciones involucradas en la VIS	19
1.2 LA ACTUAL POLITICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA.....	20
1.2.1 Tipologías de la política pública de vivienda.....	20
1.2.2 El déficit de vivienda	21
1.2.3 La Formulación de la Política Actual de Vivienda	23
1.2.4 El auxilio a la demanda de vivienda mediante la asignación de subsidios	25
1.3 LA HABILITACION DE SUELOS PARA VIVIENDA	27
1.3.1 La carencia de suelo urbanizable	27
1.3.2 Herramientas para la habilitación de suelos.....	28
1.3.3 MINS de primera generación	30
1.3.4 MINS de Segunda generación.....	32
1.3.5 Instrumentos para gestión de suelos.....	35
1.3.6 El modelo de un Banco de Tierras	37
1.4 EL CASO DE LA REGION METROPOLITANA DE BOGOTA.....	38
1.4.1 El Crecimiento Urbano - Regional.....	38
1.4.2 El Rol Regional de Soacha.....	41
2 CAPITULO 2 LA FIGURA PROPUESTA POR LOS MACROPROYECTOS DE INTERES SOCIAL NACIONAL	46
2.1 CIUDAD VERDE.....	46
2.1.1 La estructura urbana.....	47
2.1.2 El esquema de Gestión y ejecución.....	50
2.2 LA OPERACIÓN DEL MODELO.....	52

2.2.1	La Articulación Urbana y Regional desde la Estructura Urbana	52
2.2.2	La articulación Urbano – Regional a través de la Gestión	60
2.2.3	La respuesta a la Política de Vivienda del MVCT	68
3	CONCLUSIONES	72
3.1	El aporte de los Macroproyectos en la proceso de la Política Nacional de Vivienda.	72
3.2	La planificación urbana y territorial a través de la operación urbana integral	73
3.3	La configuración del espacio urbano a través de la morfología basada en el caso de Ciudad Verde	75
3.4	El aporte jurídico de los Macroproyectos para la gestión del suelo	77
3.5	El valor del suelo.....	78
3.6	Posición personal ante la figura de los Macroproyectos: aspectos a mejorar	79
3.7	Recomendaciones a la gestión de la figura de los Macroproyectos	81
	BIBLIOGRAFIA	83

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Capacidad unidades vecinales.....	19
Cuadro 2. Cronología entidades públicas creadas para el desarrollo de la política de vivienda.	19
Cuadro 3. Demanda potencial por rangos de precios de vivienda, trece áreas metropolitanas.	22
Cuadro 5. Normativa Específica MINS Primera Generación.....	32
Cuadro 6, Tipos de Iniciativa de los MINS.....	33
Cuadro 7. Relación de Macroproyectos de Interés Social Nacional según etapas.....	35
Cuadro 8. Instrumentos de Gestión del suelo basados en la Ley 388 de 1997.....	36
Cuadro 9, Proyectos gestionados por Metrovivienda.....	38
Cuadro 10, áreas generales Ciudad Verde.....	45
Cuadro 11, Avenidas de la Malla vial Principal Ciudad Verde.....	46
Cuadro 12, Tipo Vías Malla vial local Ciudad Verde.....	47
Cuadro 13, Actores involucrados en MINS.....	50
Cuadro 14. Áreas Unidades de ejecución.....	51
Cuadro 15. Análisis articulación de la Malla Vial Principal con la ciudad – región....	52
Cuadro 16, Articulación de Malla Vial Local con Malla Arterial y Área de Actividad..	53
Cuadro 17, Tiempo de Fases para la Viabilización de Ciudad Verde.....	58
Cuadro 18, Características generales del fideicomiso.....	59
Cuadro 19, competencias y mecanismos de financiación.....	62
Cuadro 20, Comparativo tiempos proceso de habilitación y adopción proyectos VIS-VIP.....	65

LISTA DE IMÁGENES

Imagen 1. Viviendas Obreras en Newcastle 1930.....	14
Imagen 2. Unidad Vecinal Muzu y Tipología de agrupación, Bogotá. Instituto de Crédito Territorial. 1950.....	18
Imagen 3. Banderas 1970, Bogotá. Tipología de agrupación. Multifamiliar.....	18
Imagen 4. Conexión Vial y Ocupación de ciudades del Área metro. de Bogotá.....	39
Imagen 5. Conexión Vial entre Soacha y Bogotá.....	42
Imagen 5, Estructura Urbana MINS Ciudad Verde.....	49
Imagen 7, La Articulación Urbano- regional por medio de Ciudad Verde.....	56
Imagen 8, La Articulación del espacio público y equipamientos con Soacha.....	58
Imagen 9. MINS Ciudad Verde, Municipio de Soacha.....	70

LISTA DE GRAFICOS Y DIAGRAMAS

Gráfico 1. Iniciaciones de vivienda urbana, 1990-2008.....	23
Gráfico 2. Requerimiento del suelo en función de la demanda.....	28
Diagrama 1. Instrumentos para la Habilitación de Suelo.....	29
Diagrama 2. Etapas y procedimientos de los MINS.....	31
Diagrama 3, Esquema de Fiducia Mercantil.....	60
Diagrama 4, Mecanismo y modalidades para el reparto de Cargas y Beneficios.....	61

INTRODUCCION

La política pública de vivienda del país, se ha encontrado limitada al momento de constituir estrategias más acordes como respuesta al déficit de vivienda para la población de bajos ingresos. La dinámica existente de los precios del suelo para la vivienda social, también ha marcado la tendencia del desarrollo habitacional, por los altos costos de suelos apropiados para la construcción de proyectos de vivienda con óptimas condiciones de localización, accesibilidad, movilidad y seguridad.

Como resultado, el territorio nacional se ha enfrentado en los últimos años a procesos de urbanización que han producido diversos esquemas de ocupación del suelo presentándose en algunos casos una lectura fragmentada de este y afectando principalmente a la población de bajos ingresos, ya que esto ha permitido la generación de oferta ilegal de vivienda que no cumplen con condiciones habitacionales y urbanísticas ejemplares.

Dados estos factores, se plantea que para solucionar el problema del déficit de vivienda, se debe resolver primero el problema de conseguir suelos asequibles y adecuados para el desarrollo propicio de la Vivienda de Interés Social en el país. Para contrarrestar el déficit, se requieren aproximadamente 3.565 ha., de las cuales 2.319 ha. atenderían el incremento de hogares y 1.247 ha. sería el área necesaria para cubrir el déficit cuantitativo, según datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT.

Ante esto, el Gobierno Nacional mediante los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo, se ha enfocado en las estrategias para la obtención de suelos para el desarrollo de proyectos que promuevan un crecimiento territorial sostenible. Para esto,

teniendo como referente los instrumentos de habilitación de suelos de la Ley 388 de 1997, se planteó los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), los cuales tienen como objetivo generar suelos con buenas condiciones urbanísticas para el desarrollo de proyectos de vivienda y sus correspondientes proyectos complementarios, además de buscar “superar la escasez y lentitud con la que el suelo urbanizable no urbanizado se transforma en suelo edificable, y en consecuencia subsanar el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda” (Camacol Boletín Macroproyectos, 2011, pág. 2).

Sin embargo, la figura de los MINS para habilitación de suelos enfocados a vivienda, se ha encontrado inexplorada debido a la falta de comprensión del instrumento para su aplicación e identificación, por lo tanto se presenta el problema de entender los alcances de la figura dentro del contexto de la planeación urbana y regional y su aporte a la política de vivienda del país.

A partir del análisis de esta problemática se entra a identificar que el déficit de vivienda que enfrenta el país se ha constituido en un objetivo complejo de abordar que influye de forma muy directa en la planeación estratégica de las ciudades, en donde es necesario contar con la coordinación entre el Gobierno Nacional con las administraciones municipales, distritales y estos a su vez con los actores privados, ya que en las grandes ciudades el problema de la escases de suelos supera el marco municipal y por tanto el instrumento de los MINS supera el marco de los POT.

Teniendo en cuenta este contexto, surge la conveniencia del estudio sobre el tema de los Macroproyectos, ya que radica en la importancia de explorar y profundizar en su formulación para lograr un mayor entendimiento de su conceptualización y herramientas para el beneficio de producción de vivienda para la población de bajos ingresos, en donde surge la hipótesis que es posible que mediante la figura de los MINS se logre la articulación entre la nación y los entes territoriales, para la ejecución de operaciones urbanas integrales, a beneficio del desarrollo de la vivienda interés social especialmente para el área metropolitana de Bogotá, en donde se encuentra en ejecución el proyecto

Ciudad Verde ubicado en el municipio de Soacha, uno de los Macroproyectos adoptados por el gobierno nacional.

En esta perspectiva, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar críticamente la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional como instrumentos para la política pública de vivienda de interés social. Como objetivos específicos se tiene primero, revisar el alcance de la figura de los MINS para la provisión de suelos para vivienda en el área metropolitana de Bogotá. Segundo, identificar las relaciones urbanas que involucran los MINS y el esquema urbano propuesto para el desarrollo de vivienda de interés social. Tercero, exponer los instrumentos de Gestión de Suelos mediante los cuales se logra la articulación del gobierno, los entes territoriales y el sector privado para la promoción del MINS Ciudad Verde.

La metodología aplicada para el desarrollo de la investigación, comprende una revisión documental de escritos relacionados con la vivienda social basados en Alberto Saldarriaga, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial actualmente Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio; escritos acerca de la situación de ciudad - región de José Salazar y Fernando Montenegro basados en los documentos soporte del POT de Bogotá y Soacha, la revisión de los documentos técnicos de soporte y de adopción del MINS Ciudad Verde que sirve como referente al análisis, para dar un contexto general de la inserción de los Macroproyectos en la planeación de ciudad - región. Por su parte, como propuesta de esquema de análisis se realiza la comparación del caso representativo con los conceptos planteados en la estructura de contextualización, en donde, se tomó como categoría de análisis la provisión de suelo para vivienda, bajo los factores de la estructura urbana y la de gestión de suelo.

El desarrollo del trabajo se realiza en tres capítulos. En el primero se enuncian los antecedentes de la vivienda social en Colombia, se describe la Política Pública de Vivienda del país entre los años 2002 – 2013, se especifica sobre el problema del

crecimiento urbano de Bogotá y su área metropolitana y se explica el rol del municipio de Soacha como posible elemento articulador de la ciudad – región.

En el segundo capítulo se analiza el tipo de relaciones urbanas que involucra el MINS Ciudad Verde mediante la descripción de su estructura urbana en cuanto a accesibilidad, movilidad, servicios públicos domiciliarios, soporte de espacio público, equipamientos colectivos y vivienda. Se describe el esquema de gestión (agente promotor + agente urbanizador + agente constructor) para el desarrollo urbano – arquitectónico. Con esta descripción se analiza como opera el MINS Ciudad Verde en el ámbito urbano- regional del área metropolitana de Bogotá.

Finalmente, en el tercer capítulo se formulan conclusiones sobre la figura de los macroproyectos y su aporte a la planificación, enfocadas en el caso de Ciudad – Región (Bogotá- Soacha) en relación a la gestión y provisión de suelo para vivienda de interés social y prioritario bajo la promoción de operaciones urbanas integrales.

1 CAPITULO 1. UN MARCO DE REFERENCIA

1.1 LA POLITICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA

1.1.1 La vivienda Social en Colombia

En el contexto nacional, el desarrollo del tema de la vivienda social se ha ido transformando con el transcurso de los años. Su abordaje se ha tomado desde su problemática, concepción, gestión, producción y materialización en el territorio, variables que enmarcan su proceso y permiten definir su evolución.

Los inicios de la acción estatal para vivienda social en el país, datan desde principios del siglo XX, bajo diversas legislaciones y políticas que permitieron el avance del tema durante el transcurso del siglo, como establecer en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia de 1991 que ” *Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.*”

Igualmente, el concepto de *Vivienda de Interés Social* se incorporó mediante la Ley 9 de 1989, artículo 44, el cual se redefinió en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 como “Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de

Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda. En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos."

1.1.1.1 Desarrollo del concepto de Vivienda Social

A través de la historia, el crecimiento de las ciudades dado en gran parte por factores socioeconómicos, han conllevado a la aparición de nuevos hogares los cuales buscan establecer su permanencia en lugares donde puedan suplir sus necesidades de trabajo y vivienda, siendo este último uno de los factores de mayor dificultad , “el problema de la vivienda se formula usualmente en términos de la carencia de una cantidad suficiente de unidades habitacionales para albergar a la totalidad de los hogares existentes en el país.” (Saldarriaga, 2006, Pág. 6)

Este problema repercute principalmente en la población de bajos ingresos, ya que obviamente su poder adquisitivo es menor para acceder a una vivienda propia que además esté acorde a unas características físicas de habitabilidad tanto a nivel de espacio interior como a nivel urbano. Es entonces cuando se acoge el concepto de la vivienda social como solución al problema de la vivienda.

La formación y el desarrollo del estado moderno se dieron gracias a los procesos de industrialización en las ciudades, el nacimiento de la clase obrera, el establecimiento de métodos de administración pública como la planificación urbana, el proceso de creación

de instituciones de atención social para la atención de problemas y en especial al de la vivienda.

Igualmente para atender el problema de la vivienda, se involucraron empresarios benefactores, asociaciones de beneficencia y organizaciones de caridad, además que se organizaron asociaciones y cooperativas de obreros que también buscaron recursos para la producción de sus propias viviendas. Se introdujo también el sector inmobiliario como otro agente en la construcción de vivienda en serie para alquilar a familias de clase obrera, quienes desarrollaron formas especulativas que aun proliferan en el campo de la vivienda social.

Alberto Saldarriaga (2006), explica el inicio de la práctica de construcción de vivienda social en Europa desde mediados del siglo XIX, muy enfocada al “obrero como nuevo personaje social y urbano”, clasificando su producción en tres métodos, los cuales fueron los principales procedimientos de la acción pública y privada para la construcción de vivienda social en serie: la acción especulativa, la acción cooperativa y la acción estatal. En la acción especulativa se construían barrios de vivienda para alquilar el cual era excesivo. La acción cooperativa, donde asociación de obreros y empleados de grades empresas buscaban obtener vivienda con recursos propios y los subsidios estatales. La acción estatal, la cual incluyo la legislación del problema urbano y de vivienda, el crédito y el subsidio para vivienda obrera, y la creación de las entidades encargadas de proyectar y construir la vivienda en serie.

La producción de la vivienda conlleva factores económicos que limitan el desarrollo de espacios grandes que sean asequibles a la población de bajos recursos, por lo tanto, se tiende a minimizar la vivienda para que su valor esté al alcance de esta población. Esto introdujo un concepto que ha tenido varios abordajes, buscando la definición y los elementos esenciales para la vivienda mínima, que se expone como uno de los conceptos paradigmáticos de la concepción de la vida moderna, de la vida obrera y de la ciudad planificada, definiéndola como “la filosofía de la vivienda mínima es, entonces, la de la

vivienda higiénica que puede brindar a su habitante un lugar sano donde llevar a cabo su vida familiar” (Saldarriaga, 2006, Pág. 14).

El modelo de producción de vivienda en serie se comenzó a desarrollar con mayor fuerza hacia 1930 en asocio con el concepto de la vivienda mínima, logrando su mayor progreso en la reconstrucción de ciudades y producción de vivienda masiva durante la posguerra, esto también impulso la investigación y desarrollo de sistemas prefabricados para casas y edificios, “ no cabe así la menor duda acerca de la legitimidad de la construcción en serie como manera de resolver los problemas habitacionales en el mundo moderno” (Saldarriaga, 2006, Pág. 17).



Imagen 1. Viviendas obreras en Newcastle 1930, tomado de Cambios y Movimientos Sociales en el Siglo XIX. Eduardo Montagut. blogspot.

1.1.2 La unidad vecinal y la supermanzana

El concepto de unidad vecinal se ha disertado desde comienzos del siglo XIX con la influencia de las ideas comunitarias, que permitieron la definición de las unidades habitacionales en la ciudad moderna, en donde la unidad vecinal “resume prácticamente todos los elementos constitutivos de la ciudad moderna: la construcción en altura, la vivienda en serie y la ciudad- jardín” (Saldarriaga, 2006, Pág. 18). Este concepto planteo la vivienda autosuficiente, al contar con servicios comunes, áreas libres generosas, equipamientos, centros de compras, en donde se podía proponer unidades unifamiliares, multifamiliares o mixtas, desplazando gradualmente el concepto de barrio.

Desde el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna CIAM de 1930 y 1933 se propone la idea de unidad vecinal y su relación con la ciudad, Le Corbusier la expone como en donde el suelo urbano se distribuye en unidades dotadas de servicios con buen espacio público y poca circulación vehicular, al igual que en la Carta de Atenas, se explica la vivienda como una célula de habitación la cual es necesario agrupar para un mejor acceso a servicios, incorporándose mejor al espacio urbano.

Es entonces, cuando la Unidad vecinal se constituye como unidad de planificación urbana y de diseño arquitectónico, “es posible afirmar que prácticamente todo enfoque respetable de vivienda de interés social en el mundo moderno, planteado entre 1930 y 1980, se basó de alguna manera en el concepto de la unidad vecinal y que todavía esa idea subsiste y conserva mucha de su vigencia” (Saldarriaga, 2006, Pág. 21)

También se introduce la supermanzana como nuevo componente de la estructura urbana, que permitió la conformación de la red peatonal, de espacios públicos, la distribución de los equipamientos, ahorro en las vías vehiculares y la racionalización en las redes de servicios.

1.1.3 La acción estatal en la vivienda social

En el contexto nacional, el tema se ha desarrollado bajo una trazabilidad que ha evidenciado su avance cronológico, mediante la creación de instituciones que han presentado diversos resultados y realizaciones. Saldarriaga (2006), establece cinco grandes fases sobre las cuales se ha desarrollado la acción estatal en cuanto a los proyectos para vivienda de interés social.

Fase 1 (1918 – 1942), denominada la fase “higienista”, ya que la preocupación era las condiciones de salubridad de las viviendas, por lo tanto se dispusieron recursos para la construcción de las mismas, naciendo la ley 46 de 1918 para vivienda de obreros y empleados. Se fundó el Banco Central Hipotecario BCH para captar ahorro y financiar vivienda. En 1939 crearon el Instituto de Crédito Territorial, inicialmente para vivienda rural y 1942 la Sección de Vivienda Urbana.

Fase 2 (1942 – 1965) en donde se canalizó la acción estatal para vivienda a través del BCH, ITC, aparece la Caja de Crédito Agrario, la Caja de vivienda Militar, la Caja de Vivienda Popular y se establece el subsidio familiar de vivienda.

Fase 3 (1965 – 1972) en donde se produjo la transición de los esquemas precedentes de acción estatal. Se creó el Banco de Ahorro y Vivienda, las Acciones Mutuarias de Ahorro y Préstamo, las Cajas y secciones de Ahorro de los bancos. En 1969 nació el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Fase 4 (1972-1991) donde compiten las instituciones del estado con las nacientes Corporaciones de ahorro y Vivienda que trabajarían con el sistema de unidades de poder adquisitivo constante UPAC, dejando finalmente el papel del estado limitado y ganando espacio las corporaciones en varias actividades involucradas en el tema de la vivienda.

Fase 5 (1991 en adelante) en donde se cambia el esquema donde el estado ejecutaba las obras de vivienda, otorgaba créditos y subsidios, pasando a la tercerización de la producción de vivienda y se hace mayor énfasis a la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, con la Ley 3 de 1991.

A partir de la Ley 3 de 1991 se determina tres tipos de programas para aplicación del subsidio: mejoramiento de vivienda y entorno, legalización de títulos y adquisición de vivienda. El sistema de vivienda de interés social propone la compra de vivienda por medio del subsidio complementado con crédito y ahorro familiar, para lo cual se crea el Instituto Nacional de Vivienda de Interés social y reforma urbana INURBE.

Posteriormente se entra a liquidar al INURBE entidad que se encargaba de todo el proceso para la producción de VIS. Se comenzó a descentralizar la actividad, se creó a FONVIVIENDA como entidad encargada del manejo de los subsidios y a vincular a los entes territoriales en la producción de VIS.

1.1.4 Modelos Urbanos y de gestión para vivienda social desarrollados por el estado

En la Fase inicial de la Política de vivienda, (entre 1910 a 1991 aprox.), en donde la Unidad Vecinal era la base para la realización de proyectos de vivienda social, se manejaba el esquema de gestión del Estado como agente urbanizador y constructor, en donde ejecutaba las obras de vivienda, otorgaba créditos y subsidios a la población para que fueran beneficiarios de las viviendas, y la gestión de suelo era una labor manejada por las entidades estatales encargadas en su momento a la construcción de vivienda social, en donde el estado ya era propietario o quien adquiriría los terrenos y también determinaba el manejo, las normas urbanísticas y arquitectónicas para el desarrollo de los proyectos.

A partir de la ley 3 de 1991 se produce el cambio en la Política Pública de Vivienda donde se crea El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, en la cual se involucra como actores principales a las entidades encargadas de otorgar el subsidio, las instituciones financieras que ofrecen crédito para VIS y los constructores privados de vivienda (Saldarriaga, 2006, pág. 32)

Ante esto, se da enfoque de Estado facilitador, descentralizando el proceso de producción de vivienda de interés social, direccionando hacia los entes territoriales la responsabilidad de proporcionar suelos para vivienda, ofreciendo las condiciones para que el sector privado se encargue de la construcción de los proyectos, mientras el estado se limita a formular la política y asignar los subsidios a la demanda. El esquema de gestión muestra al municipio como Agente Urbanizador y el sector privado como Agente Constructor.

La gestión de suelo para la construcción de las viviendas se buscó orientar bajo la figura del Banco de tierras y la integración inmobiliaria mediante lo establecido en la Ley 9 de 1989. Para el caso de Bogotá, como ejemplos representativos del urbanismo y la arquitectura de la vivienda social entre la década de los 50 y los 80, se encuentran la Unidad vecinal Muzu, Vivienda Unifamiliar Quiroga, Multifamiliares banderas y multifamiliares Bochica.

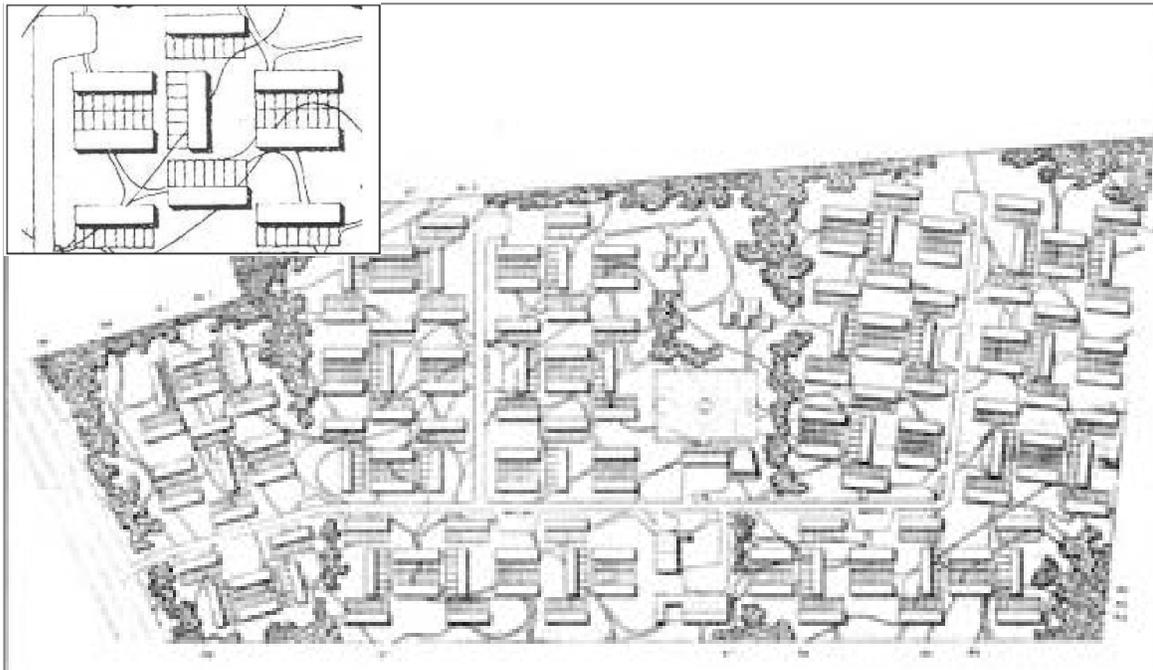


Imagen 2. Unidad Vecinal Muzu y Tipología de agrupación, Bogotá. Instituto de Crédito Territorial. 1950. Tomado de Historia de la Arquitectura en Colombia, de Silvia Arango.



Imagen 3. Banderas 1970, Bogotá. Tipología de agrupación. Multifamiliar, Tomado de Vivienda social en Colombia de Alberto Saldarriaga.

Cuadro 1. Capacidad unidades vecinales

VARIABLES	Unidad Vecinal		
	Muzu 1950	Banderas 1970	Bochica 1985
AREA	35 ha	21 ha	74 ha
No. VIVIENDAS	1316	950	3300
COBERTURA	Local	Local	Local

Fuente: elaboración propia

1.1.5 Cronología e Instituciones involucradas en la VIS

En el siguiente cuadro, se enumeran las entidades públicas creadas durante el desarrollo de la política de vivienda:

AÑO	ENTIDAD	OBJETIVO
1932	Banco Central Hipotecario BCH	Creada para captar ahorros y financiar vivienda.
1939	Instituto de Crédito Territorial ICT	Inicialmente creada para vivienda rural y 1942 la Sección de Vivienda Urbana construcción de vivienda, otorgamiento de créditos y mejoramiento de vivienda. Se liquidó en 1993.
1947	Caja de vivienda Militar	Creada para fomentar la vivienda para miembros de las fuerzas militares
1942	Caja de Vivienda Popular	Creada para la construcción de barrios populares modelos en Bogotá.
1968	Fondo Nacional del Ahorro	Creada para administrar las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales, en 1998 se buscó ampliar el esquema financiero del Fondo para aumentar la disponibilidad de recursos con destino al crédito hipotecario.
1969	Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano.	Encargado de desarrollar en materia de vivienda y desarrollo urbano
1972	Corporaciones de ahorro y Vivienda	Nacen para la captación de ahorros y otorgar créditos de vivienda

1993	Instituto Nacional de Vivienda de Interés social y reforma urbana INURBE	Entidad encargada de administrar el sistema de subsidios, reglamentar los procedimientos para su adjudicación, seleccionar a los promotores de proyectos VIS y prestar asistencia técnica a las Organizaciones Populares de Vivienda, OPV. Se liquidó en el 2003
2003	Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA	Entidad encargada de administrar los recursos destinados a VIS. Reemplazo al INURBE y funciona actualmente.

Cuadro 2. Cronología entidades públicas creadas para el desarrollo de la política de vivienda.

Elaboración propia

Para la figura actual de los SFV, se encuentra dentro de los promotores privados de vivienda las empresas constructoras, las Cajas de Compensación Familiar y las Organizaciones Populares de Vivienda OPV, las cuales operan como entidades sin ánimo de lucro que realizan programas de vivienda para sus afiliados mediante autogestión o participación comunitaria. Las entidades estatales encargadas de liderar la política de vivienda han sido:

- Ministerio de Desarrollo Económico a través del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, hasta el año 2003
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hasta el año 2012
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, actualmente.
-

1.2 LA ACTUAL POLITICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA

1.2.1 Tipologías de la política pública de vivienda

En Colombia, el título de política de vivienda abarca múltiples niveles que hacen que el tema como tal sea amplio y necesite delimitarse para lograr enfocar la problemática. Jolly (2010), determina la política de vivienda en tipologías para delimitar su respectivo alcance. Define tres categorías de análisis para el concepto de hábitat: la casa (puertas adentro), el entorno (puertas afuera), y el contorno de la ciudad (redes, vías, equipamientos, concluyendo que Vivienda más contorno conforman el hábitat. Jolly,

establece entonces cuatro tipologías de la política de vivienda: Tipo I, que tiene que ver con el déficit cualitativo de la vivienda (mejoramientos casa – barrio), Tipo II, que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda (vivienda nueva), Tipo III, que tiene que ver con la dotación de suelo urbanizable. Tipo IV, que tiene que ver con el entorno y el contorno (barrio, localidad y equipamientos metropolitanos).

Bajo estas tipologías, se define también la dualidad de la política de vivienda en dos vertientes, la primera es la nacional donde el Estado actúa como lógica sectorial por medio del SFV y la determinación del sistema de financiación, y la segunda es la municipal/distrital actuando como una lógica territorial por medio de la consecución y dotación de suelos urbanizados, con redes viales, servicios públicos y equipamientos.

1.2.2 El déficit de vivienda

La política pública de vivienda del país, se encuentra enfocada en suplir el déficit de vivienda. Este término hace referencia a los hogares que residen en viviendas particulares, en donde se presentan insuficiencias habitacionales, lo cual conlleva a la necesidad de una nueva vivienda o al mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional. La medición del déficit habitacional se calcula generalmente en términos cualitativos y cuantitativos: “el déficit cuantitativo consiste en la diferencia entre número de hogares y el número de viviendas permanentes, asumiendo que cada hogar debería habitar una vivienda independiente... el déficit cualitativo está dado por las condiciones de la vivienda lo cual se determina mediante el cruce de variables que indican la disponibilidad de servicios públicos, la calidad y el estado de la vivienda en cuanto a materiales y conservación y por último, la existencia o no de hacinamiento, entendido como el número de personas por cuarto” (Saldarriaga, 2006, Pág. 7)

En el Censo 2005 realizado por el DANE, se calculó que el déficit total (cuantitativo y cualitativo) para las trece áreas metropolitanas (Bogotá; Medellín y Valle de Aburrá; Cali y Yumbo; Barranquilla y Soledad; Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca; Manizales y Villamaría; Pasto; Pereira, Dosquebradas y La Virginia; Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia; Ibagué; Montería; Cartagena, y

Villavicencio), es de 1'079.759 viviendas en donde 623.078 corresponden a hogares que carecen de una solución habitacional (déficit cuantitativo) y 456.681 son hogares que necesitan mejorar su vivienda actual (déficit cualitativo). (CAMACOL Hacia una política de vivienda de largo plazo, 2009, Pág. 7).

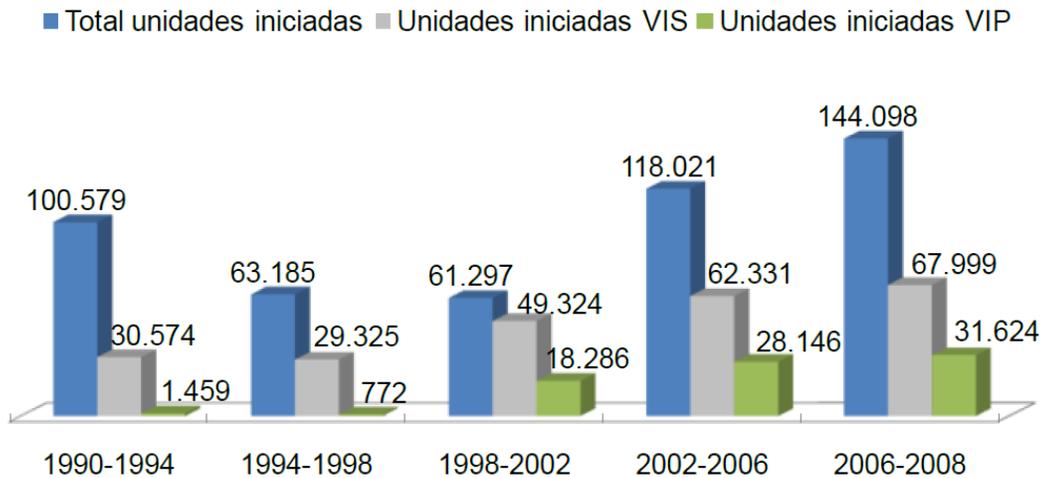
Concepto	Viviendas a ser construidas
Déficit cuantitativo a 2005	623.078
Formación total de hogares 2009-2017	1'884.209
Total	2'507.287
VIS	1.749.495
No VIS	757.792

Cuadro 3. Demanda potencial por rangos de precios de vivienda, trece áreas metropolitanas. Fuente: DANE, cálculos Departamento de Estudios Económicos y Técnicos de CAMACOL.

Según las proyecciones estimadas por el DANE, se evaluó que en el 2009 en Colombia el 13% de los hogares presentan un déficit cuantitativo de vivienda, en promedio 1.200.000 hogares. Para el periodo entre 2006 y 2010 se iniciaron en promedio por año 140.000 viviendas, que escasamente cubren el 60% de la formación anual de hogares estimado en 245.000 durante este periodo, en donde principalmente se ve perjudicados los hogares con ingresos inferiores a 2 smlmv, en donde solo se cubre el 30% de la demanda. (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, pág.206).

Según estimaciones, para el período 2009-2017 en las trece principales áreas metropolitanas se formarán anualmente cerca de 236.000 hogares, de los cuales casi una tercera parte percibirá ingresos inferiores a 2 smmlv. (CAMACOL Hacia una política de vivienda de largo plazo, 2009, Pág. 2).

Gráfico 1. Iniciaciones de vivienda urbana, 1990-2008



Fuente: cálculos DNP-DDUPA.

1.2.3 La Formulación de la Política Actual de Vivienda

En atención a estas cifras, el gobierno nacional ha determinado los lineamientos y estrategias para la formulación de la política actual de vivienda mediante los dos últimos planes de desarrollo, los cuales pretenden mitigar y solucionar el problema del déficit de vivienda en el país.

Mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se planteó la construcción de Ciudades Amables donde se expone la consolidación de una red funcional de ciudades con infraestructura eficiente que cubra las necesidades principales de toda población, soportadas en un modelo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades y potenciar las ventajas de los territorios urbanos para lograr un desarrollo sostenible.(pág. 170)

La estrategia para la articulación de políticas y programas integrales, se compone de políticas específicas para desarrollo urbano, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte, algunos lineamientos de política para lograr una articulación adecuada de estas políticas y tres programas integrales transversales como saneamiento para

asentamientos vinculado al mejoramiento integral de barrios, Macroproyectos Urbanos, Renovación y redensificación urbana (PND 2006, pág. 171). Para esto se encuentran los lineamientos como:

- La articulación de políticas agua potable, saneamiento básico y vivienda ya que “la construcción de redes de acueducto y alcantarillado es un elemento básico para la habilitación de suelo urbanizable, que hace posible atender la demanda de nuevas viviendas y el déficit habitacional existente.” (PND 2006, pág. 201).
- La generación de suelo para VIS, mediante la implementación de macroproyectos de interés nacional u otras actuaciones urbanas integrales de gran escala, en donde el estado actúa en conjunto con el sector privado para la construcción e incorporación de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial, mediante la disposición adecuada de servicios públicos domiciliarios, redes viales primarias y secundarias, espacio público y equipamientos sociales y recreativos.
- Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios, que “tiene como propósito orientar acciones de reordenamiento o adecuación del espacio urbano, tanto público como privado, con el fin de mejorar las condiciones de saneamiento básico de los asentamientos precarios del país.” (PND 2006, pág. 204).

Mediante el Plan Nacional de desarrollo 2010 – 2014, se formularon las locomotoras de crecimiento, en donde se propone la locomotora de Vivienda y Ciudades Amables, en la cual se realiza un diagnóstico de la situación de la vivienda, agua potable y saneamiento básico y movilidad, para la formulación de lineamientos y acciones estratégicas encaminadas a la 1) Sostenibilidad ambiental urbana, 2) Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, 3) Instrumentos para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de movilidad urbana.

Como parte de la estrategia para la articulación lineamientos y acciones estratégicas para el fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, se encuentra:

- Instrumentos para generación de oferta de vivienda, para gestionar la habilitación de aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo para vivienda. Se promueve, la revisión y ajuste de la Ley 388 de 1997 para gestión del suelo y los Macroproyectos.
- Instrumentos de financiación para los hogares, para garantizar el acceso a una solución de vivienda por parte de la población de bajos ingresos del país, al igual que ajustar los instrumentos para los trámites de obtención de vivienda para el estrato medio.
- Instrumentos para el sector de Agua y saneamiento básico como los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, que dinamiza la generación o habilitación de suelo para vivienda.

1.2.4 El auxilio a la demanda de vivienda mediante la asignación de subsidios

Una de las grandes transformaciones de la política pública de vivienda es el cambio del papel de las entidades públicas como constructoras de proyectos de vivienda ya que estas se centran en la reglamentación, promoción, vigilancia y control de los proyectos, determinándose sus funciones mediante las leyes 432 de 1998 y 790 de 2003. Igualmente, mediante la ley 388 de 1997 se estableció la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, en donde se les exigió a los municipios determinar áreas para desarrollo de VIS, programas para el desarrollo de suelo urbanizado y la implementación de instrumentos para la regulación de precios del suelo. (Saldarriaga, 2006)

En el Plan Nacional de Desarrollo del 2002 – 2006, se continua con el cambio a la Política de Vivienda en donde se da “el abandono del esquema del *Estado constructor* a la adopción de un enfoque de *Estado facilitador*, que ofrece las condiciones para que el sector privado se encargue de la construcción de los proyectos de vivienda social. Bajo este esquema, el papel del Estado se limita a formular la política y asignar los *subsidios a la demanda*”. (DNP – BID, 2007, pág. 5)

La política pública de vivienda entonces se orientó a otorgar el Subsidio Familiar de Vivienda SFV, el cual “es un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda.” (MAVDT, 2011, pág. 8). Uno de los componentes es el Programa de Vivienda de Interés Social Urbana VISU el cual es manejado por Fonvivienda como entidad que asigna el SFV, las entidades privadas se encargan de la operación del subsidio y la evaluación de los proyectos, por medio de las cajas de compensación y FINDETER, y la supervisión de los proyectos a cargo de FONADE. Mediante el decreto 975 de 2004 se consolidó la normativa del Subsidio Familiar de Vivienda SFV y se fijó como monto máximo de precio para VIS de 135 smlmv.

Con la implementación del Plan Nacional de desarrollo 2006 – 2010, se reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas bajo el Decreto 2190 de 2009, en donde se adicionó el concepto de vivienda interés prioritario con un monto máximo de 70 smlmv, y se establecieron los tipos y montos para la aplicación del SFV: adquisición de vivienda donde se otorgan hasta 25 smlmv, construcción en sitio propio donde se otorgan hasta 18 smlmv, mejoramiento de vivienda donde se otorgan hasta 11.5 smlmv y vivienda saludable donde se otorgan hasta 8 smlmv.

Con la entrada en curso del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, se producen nuevos cambios en la política pública de vivienda en donde se anuncia la Ley de 1537 de 2012, la cual “tiene como objeto señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda”.

Se continúa con otorgar el Subsidio Familiar de Vivienda SFV para VIS y VIP bajo las modalidades de adquisición de vivienda, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, mediante los programas de bolsas concursales. Se incorporan dos nuevos programas el Programa de Vivienda Gratuita PVG y Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores. El primero PVG, tiene como propósito entregar 100.000 mil viviendas gratis a familias en condiciones de desplazamiento, alto riesgo (inundación o remoción) y pobreza extrema. El segundo VIPA, está enfocado para otorgar un subsidio a familias que ganen hasta 2 smmlv, que sean aplicables a proyectos concursables escogidos por el MVCT.

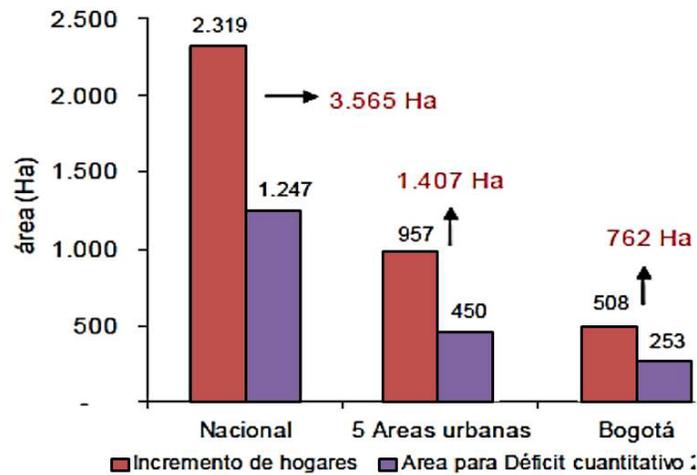
1.3 LA HABILITACION DE SUELOS PARA VIVIENDA

1.3.1 La carencia de suelo urbanizable

Uno de los inconvenientes para la el cubrimiento del déficit de vivienda es la problemática en la gestión y habilitación de suelo para ser urbanizado. Para contrarrestar el déficit, se requieren aproximadamente 3.565 ha, de las cuales 2.319 ha atenderían el incremento de hogares y 1.247 ha sería el área necesaria para cubrir el déficit cuantitativo, según datos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT.

Por ejemplo, para el caso de Bogotá, se requeriría anualmente tener 647 hectáreas habilitadas en promedio para solventar el déficit habitacional en un período de 10 años: 470 hectáreas para soluciones VIS y 177 para No VIS. Sin embargo, entre 2000 y 2008 sólo se habilitaron en promedio 85 hectáreas por año. A esto también se suman los tiempos extensos y los gastos en trámites para la construcción. El tiempo total que le para iniciar un proyecto de edificación, contando desde la presentación del plan parcial hasta la expedición de las licencias de construcción es aproximadamente de 96 meses (CAMACOL, 2009).

Gráfico 2. Requerimiento del suelo en función de la demanda



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial (2005). Metodologías de gestión para el desarrollo territorial y la superación de la pobreza y la precariedad urbana: Laboratorios de gestión urbana sostenible, Bogotá, Colombia. Cursos CEPAL.

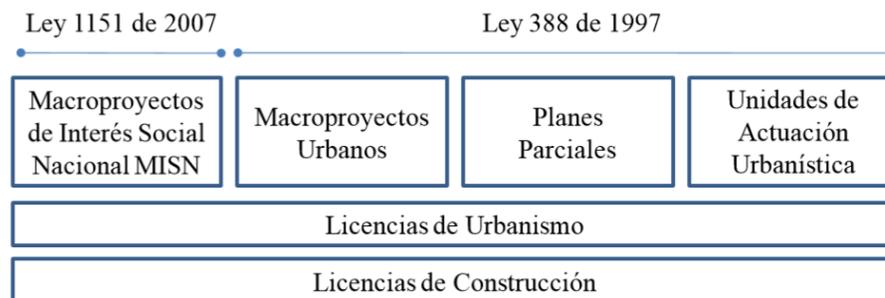
1.3.2 Herramientas para la habilitación de suelos

Dentro del marco de la ley 388 de 1997, se establecieron como instrumentos para la habilitación de suelos Los Planes Parciales, las Unidades de Actuación Urbanística y los macroproyectos urbanos. Ante el problema de escasez de suelos para vivienda, se hace necesario buscar una figura para la habilitación eficiente de suelos específicamente para esta.

El Estudio “*Suelo y Vivienda para Hogares de Bajos Ingresos*” realizado por el DNP, MAVDT y el Banco Mundial en el año 2007 estableció que “los mercados de suelo y vivienda presentan dinámicas regionales, específicamente en zonas de carácter metropolitano alrededor de las ciudades núcleo, así como que en dichas aglomeraciones urbanas es donde se concentra en gran parte el déficit habitacional de VIS en el país. La capacidad municipal frente a dichas dinámicas del mercado está desbordada debido a que las competencias y la aplicación de instrumentos de gestión del suelo se limitan a su jurisdicción restringiendo la posibilidad de aplicar instrumentos que respondan a las dinámicas regionales. En este sentido, el Estudio recomendó al Gobierno Nacional la

necesidad de establecer un instrumento que permita la participación de la Nación en procesos de generación de suelo destinado a programas VIS de gran escala. En respuesta a las dinámicas regionales de los mercados de suelo y vivienda, se recomendó considerar un componente regional de los Macroproyectos de manera que la participación de la Nación supla las necesidades en vivienda de varios municipios de manera simultánea para la generación, habilitación y posterior desarrollo del suelo enfocado principalmente a la generación de oferta a través de esquemas público – privados.” (Documento CONPES 3583, 2009, p.3 y 4).

Diagrama 1. Instrumentos para la Habilitación de Suelo



Fuente: Documento CONPES 3583, tomado de DNP, DDUPA (2008)

Por lo tanto se planteó los Macroproyectos de Interés Social Nacional MINS como “el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de operaciones integrales, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y regional y de reorientar el crecimiento general de las mismas. Los macroproyectos garantizarán la actuación integral del Estado conjuntamente con la participación del sector privado, para la generación de suelos para VIS y la construcción e incorporación de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial... El Gobierno Nacional promoverá prioritariamente el diseño y ejecución de macroproyectos de interés nacional para la habilitación de suelo para VIS, mediante la disposición adecuada de servicios públicos domiciliarios, redes viales primarias y secundarias, espacio público y equipamientos sociales y recreativos”. (PND, 2006, pág. 207)

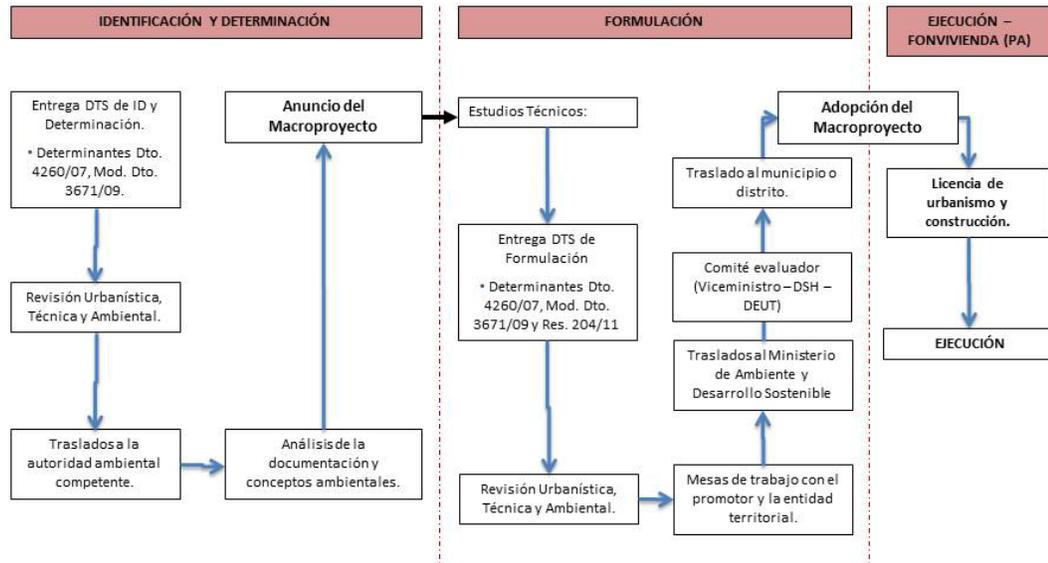
1.3.3 MINS de primera generación

Mediante la Ley 1151 de 2007 se oficializó el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, en donde en el artículo 79 se definió los macroproyectos como *“el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país”*.

Con esto se estableció, que el gobierno podría definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos, mediante los siguientes recursos:

- Las acciones urbanísticas, que adopten los entes municipales en áreas donde se ubiquen los MINS deberán ser concertados con el Gobierno Nacional.
- Los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural que se ubiquen en áreas donde se desarrollen macroproyectos se declararan de utilidad pública e interés social.
- Las entidades del orden nacional podrán adquirir por enajenación voluntaria inmuebles privados o de patrimonio de entidades públicas e igualmente adelantar proceso de expropiación judicial o administrativa.
- Para la ejecución de los MINS, las autoridades nacionales y territoriales podrán realizar contratos de fiducia en donde entidades del sector central y descentralizado podrán participar como fideicomitentes y tanto las entidades como los particulares aportantes podrán recibir derechos de participación del fideicomiso.

Diagrama 2. Etapas y procedimientos de los MINS



Fuente: MAVDT - MVCT, 2009

No obstante, la figura de los Macroproyectos se declaró inasequible, ya que esta desconoce lo dispuesto en el artículo 313 de la constitución Política de Colombia donde se le atribuye a los Concejos Municipales la regulación de los usos del suelo, además que se excluye la competencia de los concejos distritales y municipales para la formulación y adopción de los macroproyectos, y las normativas de disposición del suelo plasmadas en los respectivos POT's de cada municipio.

Sin embargo, bajo el Decreto 4260 de 2007 el MAVDT, reglamentó el trámite de anuncio, formulación y adopción de los MISN, donde se alcanzaron a adoptar 12 Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) los cuales se encuentran en ejecución, con un área para vivienda de 1.852 hectáreas.

Cuadro 5. Normativa Específica MINS Primera Generación

NORMA	OBJETIVO
Ley 1151 de 2007:	"Por la cual se expide el Plan Nacional de

	Desarrollo 2006-2010”.
Decreto 4260 de 2007	“Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007”.
Decreto 3671 de 2009:	“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 4260 de 2007 y se dictan otras disposiciones”.
Resolución 204 de 2011	“Por la cual se dicta el procedimiento interno para la adopción de Macroproyectos de Interés Social Nacional, se establecen requisitos técnicos financieros y legales complementarios para su formulación y se crea el Comité Evaluador”.
CONPES 3305 de 2004	Lineamientos para optimizar la política de Desarrollo Urbano.
CONPES 3625 de 2009:	Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral hasta por U\$ 40 Millones de dólares o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN.
Sentencia C-149/10	Inexequible norma que atribuía competencias al Gobierno en Macroproyectos de Vivienda de Interés Social.

Fuente: Elaboración propia, como base MVCT Operaciones Urbanas Integrales: Promoción E Instrumentación Técnica

1.3.4 MINS de Segunda generación

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 como estrategia para el fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, se revive el esquema de los Macroproyectos de Vivienda, “ampliando su aplicación en suelos de renovación urbana, acogiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional, y acelerando la ejecución de los Macroproyectos de primera generación con el impulso del sector privado garantizado su articulación con los POT.” (PND, 2010, pág. 239)

Se realizan las correcciones y cambios, que permitieran que esta figura estuviera sincronizada con los entes territoriales municipales, definiendo entonces los Macroproyectos como “el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos” (ley 1469 de 2011)

Cuadro 6, Tipos de Iniciativa de los MINS

TIPOS DE INICIATIVA DE LOS MINS			
Fase	Públicos Nacionales	Públicos - Privados Entidades Territoriales*	Promotores Privados
Identificación y Promoción	Gobierno Nacional	Gobierno nacional con base en estudios y propuestas municipal o distrital y/o los privados	Gobierno Nacional con base en estudios y propuestas de los privados

Formulación	Gobierno Nacional	Gobierno nacional con base en estudios y propuestas presentadas por las entidades territoriales y/o los privados	Gobierno Nacional con base en estudios y propuestas presentadas por los particulares
Adopción	Gobierno Nacional. DTS y resolución previa aprobación estudios según Decreto 4260/07	Gobierno nacional DTS y resolución previa aprobación estudios según Decreto 4260/07	Gobierno Nacional DTS y resolución previa aprobación estudios según Decreto 4260/07
Ejecución	Gobierno nacional con la participación de los aportantes	Entidades Territoriales con posible participación del Gobierno Nacional y los privados según esquema de gestión del Macroproyecto	Promotores Privados con posible participación del Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales según el esquema de gestión del Macroproyecto.

Fuente: Datos tomados de MAVDT, 2009

El actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de habilitar suelo para la construcción de proyectos con énfasis en Vivienda de Interés Social VIS y Vivienda de Interés Prioritario VIP, adopto y potencializo operaciones urbanas integrales como los MINS y los PIDU, aplicando la normatividad vigente en el marco de las políticas de vivienda y desarrollo urbano.

El país actualmente cuenta con un total de doce (12) Macroproyectos de Interés Social Nacional adoptados, seis (6) en etapa de formulación y seis (6) en etapa de identificación y determinación, para un total de veinte y tres (23) operaciones urbanas integrales en trámite, con un potencial de 183.861 soluciones de vivienda. Los doce (12)

Macroproyectos adoptados están ubicados en los municipios de Cali (2), Buenaventura, Barranquilla, Cartagena, Medellín, Neiva, Manizales, Soacha, Pereira, Palmira y Tuluá.

Cuadro 7. Relación de Macroproyectos de Interés Social Nacional según etapas

Etapa	Número	Área proyectada HA	Potencial Soluciones de Viviendas
Adoptados	12	1.780,08	183.861
En formulación	6	842,65	54.840
En identificación y determinación	6	1.942,28	31.039
Todas las etapas	23	4.565,01	269.740

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

1.3.5 Instrumentos para gestión de suelos

La gestión de suelo para la construcción de las viviendas se comenzó a orientar mediante la Ley 9 de 1989 donde se estableció los Bancos de tierras y la integración inmobiliaria. Posteriormente la ley 388 de 1997, instauro figuras adicionales para la gestión de suelos como por ejemplo la distribución equitativa de cargas y beneficios, las plusvalías, el reajuste de terrenos, la enajenación y expropiación.

Los bancos de tierras, se convierten en herramientas para la gestión de suelos, bajo la premisa de que la tierra vale en función de lo que se puede hacer con ella, según lo que asigne el estado a través de una norma. En base a esto se convierte el proceso urbanístico en un buen negocio, ya que el Estado urbaniza o prepara el terreno para urbanizar y posteriormente cobra, desarrollando semilleros para proyectos con adecuadas condiciones.

La interpretación que se le dio a los instrumentos de gestión de suelo de la Ley 388 de 1997 no fue la más clara lo cual dificultó su adecuada aplicación como una herramienta de la política de vivienda, en donde se produjo confusión en diferenciar la función del

estado y las facultades del sector privado. Con la correcta lectura de estos se facilitarían al Estado trabajar los proyectos de Vivienda de interés social de mano con el sector privado y los propietarios del suelo.

Por lo tanto, para que la habilitación de suelos funcione como una operación urbana integral, se tiene en cuenta los instrumentos para gestión de suelos determinados en la ley 388 de 1997, los cuales se clasifican en 4 grupos de acuerdo a sus objetivos.

Cuadro 8. Instrumentos de Gestión del suelo basados en la Ley 388 de 1997

OBJETIVO	MECANISMOS RELACIONADOS	NORMATIVIDAD
Garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano	-Unidades de Actuación Urbanística (UAU)	Ley 388 de 1997 (artículos 38 a 44)
	-Compensaciones	Ley 388 de 1997 (artículos 48 a 49 y 122) y decreto 151 de 1998
	-Transferencia de derechos	Ley 388 de 1997 (artículos 88 a 90 y 122) y decreto 151 de 1998
Intervenir en la morfología urbana y en la estructura predial y generar formas asociativas entre los propietarios con el fin de facilitar el desarrollo y financiación de proyectos urbanos.	-Reajuste de suelos	Ley 9a de 1989 (ats, 25,77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts 45 a 47)
	-Integración inmobiliaria	Ley 9a de 1989 (ats, 25,77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts 45 a 47)
	-Cooperación entre partícipes	Ley 9a de 1989 (ats, 25,77 y 78) y Ley 388 de 1997 (arts 45 a 47)
Facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones	-Enajenación Voluntaria	Ley 9a de 1989 (ats, 9, 13, 14, 16 y 17) y Ley 388 de 1997 (arts 58 a 62)
	-Enajenación forzosa	Ley 388 de 1997 (arts, 52 a 57)

	-Expropiación por via administrativa	Ley 9a de 1989 (ats, 20 ,22, 23 a 25) y Ley 388 de 1997 (Cap VIII)
	-Expropiación por via judicial	Ley 9a de 1989 (ats, 20) y Ley 388 de 1997 (arts 58,60,62)
	-Derecho de preferencia	Ley 9a de 1989 (art, 73 y 74)
Dinamizar el desarrollo de sectores inactivos de las áreas urbanas	-Declaratoria de desarrollo prioritario	Ley 388 de 1997 (arts, 40 44 y 52,54)
	-Derecho de preferencia	Ley 9a de 1989 (art, 73 y 74)

Fuente: Henao Cesar, 2010 Los Instrumentos De Gestión Del Suelo Para El Desarrollo De Proyectos De Vivienda De Interés Social Y De Vivienda De Interés Prioritaria. Reflexiones Sobre La Experiencia De Bogotá En Metrovivienda (1999-2010).

1.3.6 El modelo de un Banco de Tierras

Metrovivienda se creó en 1998, mediante el Acuerdo No. 015 expedido por el Consejo Distrital de Bogotá encargada principalmente de la implementación de la política de suelo a nivel Distrital. Su papel fundamental es la producción de suelo para la vivienda de interés prioritario y precisar los resultados de la ejecución de esta política, así como la incidencia que la misma ha tenido en el déficit de vivienda de la ciudad y en la ejecución de la política de vivienda. (Metrovivienda, 2007)

Su forma de operar consiste en comprar el terreno, englobar los predios, diseñar y urbanizar, para después plantear la compraventa de manzanas mediante la figura de la convocatoria a un promotor privado quien diseña, construye y comercializa el proyecto de vivienda. Para la obtención de los terrenos se hace uso de distintos instrumentos de gestión del suelo, tales como la cooperación entre partícipes, la enajenación voluntaria o la expropiación. Con los contratos de compraventa de las manzanas, se fijan las reglas para los usos que los promotores pueden darle a estos terrenos.

Metrovivienda ha establecido seis (6) zonas ubicadas en las localidades de Bosa, Usme, Suba y Kennedy para realizar la gestión inicial de suelo. En el siguiente cuadro se

muestran las herramientas de gestión de suelo y hectáreas habilitadas de cuatro de sus proyectos:

Cuadro 9, Proyectos gestionados por Metrovivienda

PROYECTO	INSTRUMENTO DE GESTION	TIEMPO PROCESO	AREA HABILITADA
El Recreo	Enajenación Voluntaria	2 años	115,25 Ha
El Porvenir	Enajenación Voluntaria + Expropiación Judicial	13 años	254,37 Ha
Ciudadela Nuevo Usme	Asociación	1 año	65 Ha
Operación Estratégica Nuevo Usme	Anuncio de Proyecto + Plan Parcial+Condiciones de Urgencia+ Derecho de Preferencia	4 años	86,9 Ha

Fuente: Datos tomados de Pacheco Carolina, La Gestión Del Suelo A Gran Escala Como Principio Para La Superación Del Déficit De Vivienda Social En Colombia, 2013

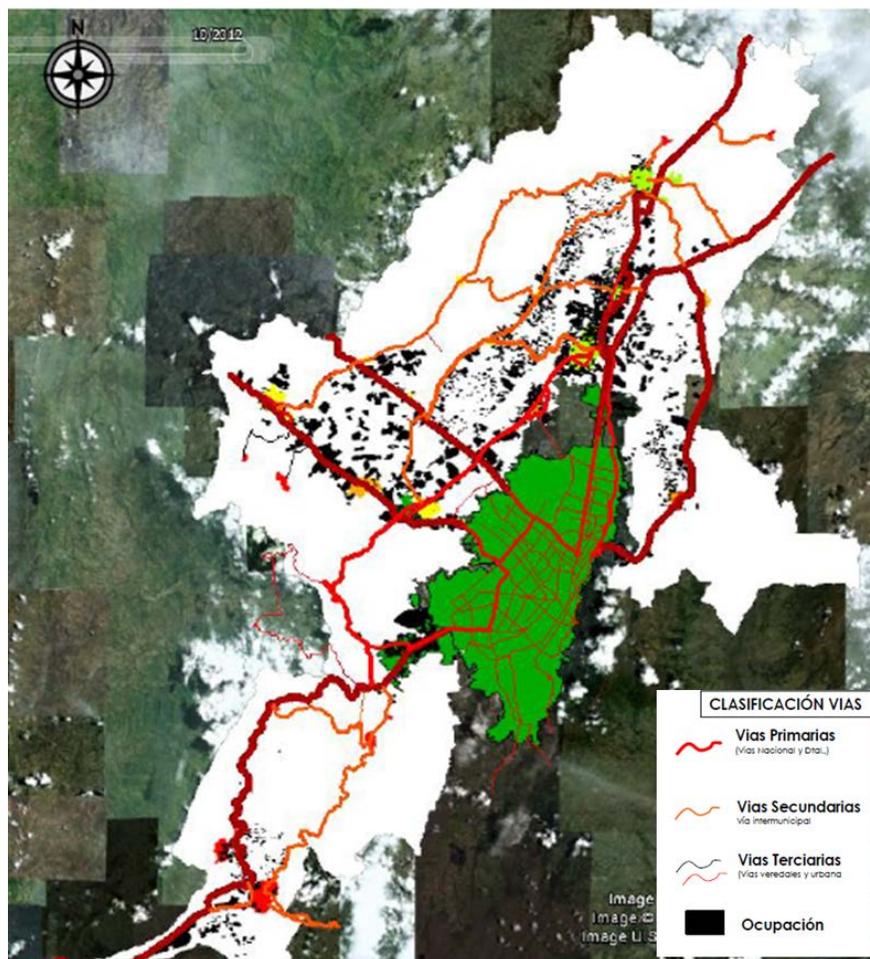
1.4 EL CASO DE LA REGION METROPOLITANA DE BOGOTA

1.4.1 El Crecimiento Urbano - Regional

La Sabana de Bogotá se clasifica geomorfológicamente como la parte alta de la cuenca del río Bogotá, lo cual le da su predomino característico en cuanto a clima y forma física de la ciudad. Teniendo en cuenta esto, el desarrollo de la ciudad se divide en dos siendo la frontera física el río Bogotá, la zona oriental de la cuenca y la zona occidental, la primera concentra todo el desarrollo urbano administrativo y de empleo de la ciudad y la segunda pareciera tener un desordenado crecimiento con el inconveniente de un desequilibrio entre la infraestructura y zonas urbanas sostenibles, afectando notoriamente las zonas para construir. Lo anterior afecta la relación de la ciudad con la región por cuanto el desarrollo descontrolado y no articulado que ha generado problemas para ambos actores: la ciudad y los municipios. (DTS- POT de Bogotá, 2000)

José Salazar (2000) habla que en el POT, se evidencia esta desarticulación entre Bogotá y la región siendo preponderante la concentración del empleo y el desarrollo de la vivienda en la ciudad a pesar de que las poblaciones cercanas Chía, Cota, Mosquera poseen para la época potencial para el desarrollo de vivienda en zonas aptas, del análisis excluyen a Soacha el cual presenta un desarrollo conurbano con Bogotá situando este como consecuencia.

Imagen 4. Conexión Vial y Ocupación de ciudades del Área metro. de Bogotá.



Fuente: Elaboración Grupo de Taller II, MPUR – Javeriana, 2012

Esta dinámica pareciera ir en dirección diferente al comportamiento de otras ciudades latinoamericanas. Una de las causas probables para que en la época se identificara esta deficiencia del desarrollo de la relación ciudad municipios aledaños, es el deterioro de las vías y el transporte público deficiente lo cual hace tiempos de viaje supremamente elevados. Aunque la infraestructura en vías en estos diez años mejoro, aún sigue siendo insuficiente para la cobertura que se requiere.

Para tratar de establecer la génesis y el modelo de comportamiento de la estructura urbana, el POT establece las unidades de desarrollo cuyos orígenes se encuentran en la época misma de la colonia, cuando el modelo centralizado de infraestructura pública imita la forma de las poblaciones españolas para ser más exactos la ciudad de Santa Fe (Granada), cuya unidad inicial es la cuadra, luego aparece el barrio como unidad urbanística con algunas particularidades en cuanto espacio, áreas comunes y concepto de copropiedad sumado a una corta planeación en cuanto a equipamientos, infraestructura y servicios, sin embargo el fuerte arraigo por el desarrollo de la auto construcción compite deslealmente con los barrios y en algunos casos logra superarlo. (Salazar, 2000).

La fuerza de Bogotá como espacio de desarrollo económico, el empleo y la concentración de la administración pública generaron el fenómeno de barrio pirata, cuyo concepto pareciera solucionar los problemas de vivienda en estratos bajos pero sin ningún tipo de infraestructura, equipamientos ni servicios básicos, a lo que se le denomina ciudad espontanea.

El desarrollo de los barrios está ligado con la infraestructura vial de la ciudad, es así como a lo largo de las grandes avenidas cuya topología radial da inicio a las agrupaciones de vivienda típicas de la ciudad hasta la década de los 80. Dentro de las múltiples dinámicas de la vivienda se produce un desplazamiento de la vivienda de los estratos altos hacia zonas suburbanas incluso a municipios cercanos que muestran un favorecimiento en calidad de vida al tener áreas comunes más generosas, estas viviendas generaron una renovación urbana que a pesar de mostrar un mejoramiento en los espacios continua sin articularse con la infraestructura de la ciudad la cual no está

preparada y trae los consecuentes problemas de servicios públicos, redes y equipos dotacionales.

Como conclusión de lo anterior, la ciudad continua sin articularse con su entorno, y mucho más grave pareciera no estar presente ni a mediano o largo plazo el buscar esta articulación, para el POT la ciudad debe encausarse hacia proveer ciertos servicios y permitir que algunos sectores de la industria y de la vivienda se expandan hacia los municipios circunvecinos. Para esto los desafíos en desarrollo de infraestructura vial y de transporte se convierten en piedra angular si se quiere pensar en un modelo ciudad región a corto plazo, lo anterior se compara con los casos de México y Brasil donde la densidad de la población urbana es menor a pesar de ser ciudades más grandes y con mayor número de habitantes.

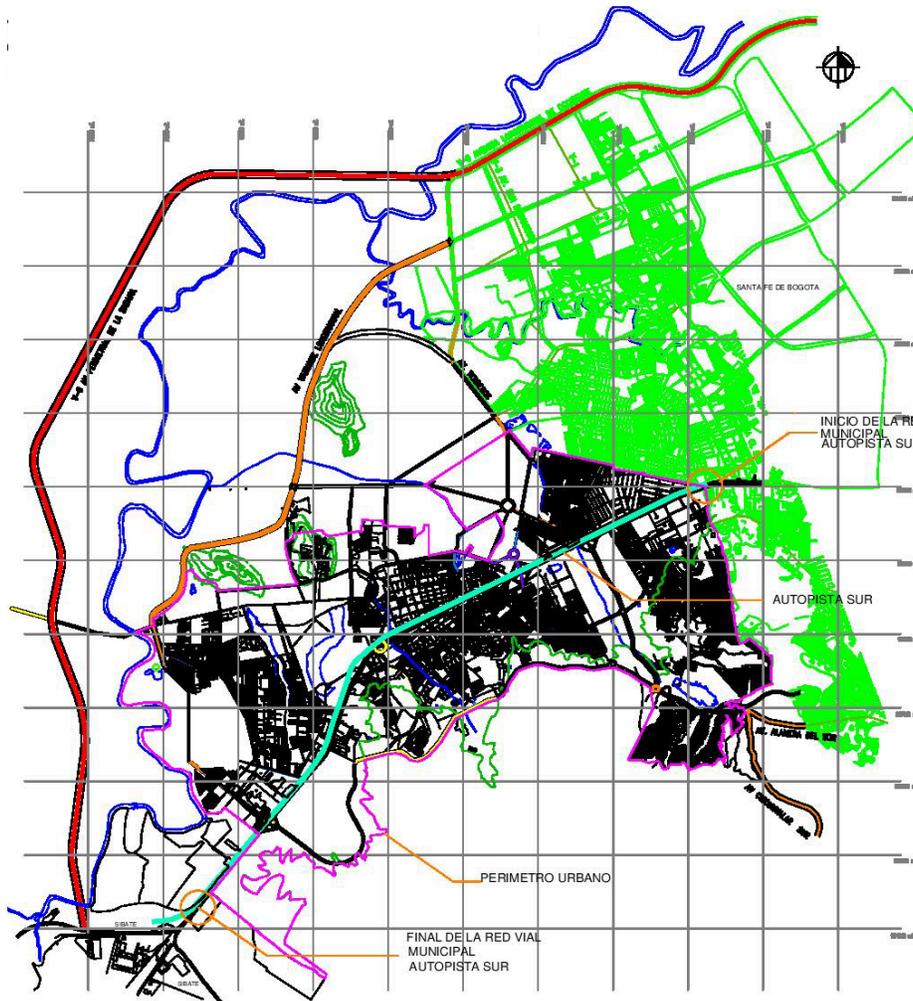
1.4.2 El Rol Regional de Soacha

1.4.2.1 El área metropolitana de Bogotá

Durante el transcurso del siglo XX, se desarrolló la región urbana de Bogotá, la cual se potencializo con la creación de las áreas metropolitanas a partir de la Constitución de 1991. Según Montenegro (2009), la interacción urbana entre Bogotá y sus municipios no tan solo se da por factores comerciales y de dependencia económica, sino también funcionales, de localización residencial, de trabajo, de recreación y de complementación urbana.

La escasez de suelo urbanizable en el territorio de Bogotá, debido al crecimiento poblacional al inicio del siglo XXI, produce el volcamiento de la población hacia el entorno regional, en donde se aligera la integración de la región urbana y “se transforma en un desborde acelerado de múltiples funciones urbanas” (Montenegro, 2009, Pág. 1), promoviendo superar las fronteras político administrativas a través de la planeación, respetando la autonomía y el marco jurídico municipales.

Imagen 5. Conexión Vial entre Soacha y Bogotá



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Soacha, 2002

1.4.2.2 Soacha en el marco regional

Soacha se caracteriza en el marco regional por ser la ciudad más cercana a la capital, por el tamaño de su población, es la octava ciudad más grande del país y ser uno de los grandes puntos donde más se concentran la actividad industrial y productiva de la nación. Su comportamiento regional se caracteriza por:

1. El componente ambiental, al articularse con el páramo de Sumapaz, con el valle del río Bogotá y con el sistema ecológico del valle del río Magdalena.

Montenegro (2009) nombra la falta de articulación con el POT, ya que no se tiene en cuenta el Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca POMCA del río Bogotá, el cual ayuda a la recuperación de los cuerpos de agua y a la construcción de obras de saneamiento y recuperación del suelo urbano y en expansión. No hay planeamiento en la suelo rural lo cual perjudica a la demanda industrial. No hay solución a las áreas de riesgo. La explotación minera y sus asociados como proveedor fundamental pero que generan impactos ambientales y paisajísticos.

2. La localización geográfica al ser el municipio más cercano a Bogotá y la principal conexión terrestre de la región urbana con el sur y suroeste del país. Esto ha generado la conurbación más grande de la sabana, la preferencia de la localización de usos industriales y de explotación minera, convirtiéndose en uno de los principales sitios de uso residencial.

Estos factores posibilitaron dos grandes proyectos regionales como la extensión de la línea de Transmilenio conectándose con la doble calzada Bogotá-Girardot y la Avenida Longitudinal de Occidente en el occidente de Soacha. Al igual se tiene la propuesta de la Circunvalar del sur que conecta la carretera Bogotá – Girardot con la carretera al Llano. “El conjunto de esta infraestructura vial centra el Municipio en el cruce vial más importante del centro del país”

3. la localización regional estratégica de empleo del sector industrial, ya que se ubican tres importantes asentamientos industriales como Cazuca, Santa Ana y el corredor suburbano del Muña (en Sibaté), lo cual convierte a la ciudad en un foco industrial y de actividades productivas.
4. La existencia de un suelo urbanizable relativamente económico, el cual dispone a Soacha para absorber la demanda de vivienda de Bogotá provocada por el agotamiento del suelo en la capital, promoviendo proyectos urbanos de gran magnitud.

“La ciudad ya no es un municipio que gravita sobre la Capital, sino un componente ambiental, rural y urbano que puede determinar la capacidad de competencia de la zona

y apuntalar las políticas de desarrollo que el país espera de la región central.”
(Montenegro, 2009, Pág. 5)

1.4.2.3 La zona de conurbación de Soacha

La disminución del suelo urbanizable en Bogotá, ha producido la limitación de oferta de vivienda para los grupos de altos y bajos ingresos. Debido a esto, los grupos se han movido hacia las conurbaciones que se han ido conformando hacia el sur y el norte de Bogotá, en donde el grupo alto ocupa el norte (Chía, Cajica, Cota) y el grupo bajo hacia la ciudad de Soacha, igualmente el grupo medio está comenzando a moverse hacia el occidente (Funza-Mosquera-Madrid), promoviendo entonces la conformación del territorio regional.

Los factores involucrados en la oferta de suelo urbanizable, son la extensión de Transmilenio, la integración de las empresas de servicios públicos, la operación del Aeropuerto, la zona de expansión occidental hacia el río Bogotá y la posibilidad del tren de cercanías, los cuales influyen en la migración de la población de bajos ingresos de Bogotá hacia Soacha a mediano y largo plazo. De igual forma, la planeación y la gestión urbana también influyen en la localización de población, lo cual está siendo influenciado por la construcción de Ciudad Verde. Dicha migración comienza de manera paulatina y se acelerará dependiendo de:

- La disponibilidad de suelo urbano en Bogotá y en Soacha.
- Los precios del suelo en Bogotá, en su región próxima y en Soacha.
- El mejoramiento de la conectividad y movilidad de Soacha con Bogotá, particularmente por la puesta en funcionamiento de Transmilenio.
- La calidad urbanística de los nuevos desarrollos residenciales.
- El mejoramiento de los equipamientos sociales (educación, salud y recreación).
- Las decisiones de planificación en el POT.

Las áreas que se encuentran acordadas en el POT de Soacha, son precarias y solo proporcionan cubrimiento para la población del municipio, desconociendo la dinámica poblacional que se produce en el entorno regional. Ante esto, Montenegro reitera la carencia de políticas y de instrumentos de planeación del municipio, además que se hace necesario la incorporación de las áreas de expansión del costado oriental del río Bogotá, teniendo en cuenta los instrumentos de gestión del suelo de la ley 388 de 1997, en donde obviamente la Capital entra a negociar y busca que los proyectos que sean planteados cumplan con condiciones de calidad y urbanismo.

2 CAPITULO 2 LA FIGURA PROPUESTA POR LOS MACROPROYECTOS DE INTERES SOCIAL NACIONAL

2.1 CIUDAD VERDE

El Macroproyecto se localiza en el Municipio de Soacha, al sur occidente de Bogotá, bordeando el límite con la localidad de Bosa. Tiene como objetivo “la habilitación de suelo apto para el desarrollo de proyectos de vivienda, especialmente de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP), y otros usos, dentro de un proyecto integral que contempla la dotación de servicios públicos domiciliarios, la extensión de redes viales de integración regional, urbana, zonal y local, la creación de espacios públicos y la generación de suelo para equipamientos colectivos; desarrollando asentamientos urbanos con altos parámetros de calidad ambiental y urbanística, dentro del ámbito de aplicación de Soacha, Bogotá D.C., y Cundinamarca.” (Res. 1687 de 2009).

El área total es de 327 ha de las cuales 107 ha se utilizan para a la construcción de más de 42.000 viviendas de Interés Social, para una población aproximada de 200.000 hab.

Cuadro 10, áreas generales Ciudad Verde

AREA BRUTA	327 Ha
Malla Vial Arterial	47 Ha
Cuerpos Hídricos	8 Ha
AREA NETA URBANIZABLE	272 Ha
Parques públicos	57 Ha

Equipamientos comunales	27 Ha
Malla Vial Local	29 Ha
AREA UTIL	160 Ha
Vivienda	107 Ha
Equipamientos Privados	18 Ha
Comercio y Servicios	35 Ha

Fuente: elaboración propia basado en datos DTS – MAVDT, 2009

Se definen cinco áreas de actividad dentro del macroproyecto las cuales son: Área de Actividad Residencial 1 (R-1), Área de Actividad Residencial 2 (R-2), Área de Actividad Múltiple 1 (M-1), Área de Actividad Múltiple 2 (M-2) y Área de Actividad Especial 1 (E-1).

2.1.1 La estructura urbana

2.1.1.1 Sistema Vial

Está compuesto por la Malla Vial Principal, la Malla Vial Local y las Ciclorutas. En la malla principal se encuentran cinco avenidas del distrito y del municipio, las cuales cuentan con sus respectivas intersecciones que están divididas en dos: a nivel semaforizadas, localizadas al interior del área del macroproyecto, entre las vías V-3 y a nivel en glorieta, localizadas sobre la Avenida Ciudad de Cali.

Cuadro 11, Avenidas de la Malla vial Principal Ciudad Verde

VIA	TIPO DE VIA	TRAMO
Avenida Ciudad de Cali	V-1 (80m)	Desde la Av. Tibanica hasta el Río Soacha.
Avenida Tierra Negra	V-3 (45m)	Desde limite contra Urb. Potrero Grande hasta Canal Tibanica
Avenida Terreros	V-3 (45m)	Desde limite contra Urb. Potrero Grande hasta Canal Tibanica
Avenida Potrero Grande	V-3 (45m)	Desde limite contra Urb. Potrero Grande hasta Canal Tibanica
Avenida Luis Carlos Galán	V-2 (60m)	Desde Av. Ciudad de Cali hasta Canal Tibanica

Fuente: Res. 1687 de 2009, MAVDT.

La malla vial local que permite la circulación interior del macroproyecto cuenta con vías de perfiles V- 5, V- 5A, V-6 y V9. Las ciclorutas se encuentran incluidas dentro del perfil de las vías V-1, V-2 y V-3. En las vías V-1 y V-2 tienen un ancho de 3.00m y en las vías V-3 tienen un ancho de 2.90m.

Cuadro 12, Tipo Vías Malla vial local Ciudad Verde

TIPO DE VIA	ANCHO PERFIL VIAL	LOCALIZACION
V-5	20m	En áreas de Actividad Residencial
V-5A	20m	En áreas de Actividad Múltiple.
V-6	16m	En áreas de Actividad Residencial y Especial.
V-9	8m	En áreas de Actividad Residencial y Especial.

Fuente: Res. 1687 de 2009, MAVDT.

2.1.1.2 Sistema de Transporte

Se plantea el Sistema de Transporte Público Urbano sobre la Malla Vial Principal. En las secciones transversales de las vías V-1, V-2 y V-3 tienen previsto un carril para servicio de alimentadores del Sistema Transmilenio.

2.1.1.3 Sistema de Servicios Públicos

El macroproyecto cuenta con las viabilidades de cada una de las respectivas empresas prestadoras de servicios públicos: Acueducto y Alcantarillado pluvial y sanitario por parte de la EAAB ESP, Energía Eléctrica y Redes por parte de Codensa S.A. ESP, Telefonía y redes por parte de la Empresa de Teléfonos de Bogotá S.A. ESP y Gas Natural por parte de la Empresa Gas Natural S.A. ESP. Las redes locales de los servicios públicos deberán ser subterranizadas.

2.1.1.4 Sistema de Espacio público

Está sistema integra áreas protegidas, parques públicos, zonas verdes, y de circulación peatonal, los cuales están compuestos por los siguientes elementos: Áreas de preservación ambiental, Parques Urbanos, Parques Lineales, Andenes de las vías públicas y Franjas de Aislamiento.

El sistema cuenta con dos áreas protegidas que son el ZMPA del Río Soacha y el Canal Tibanica, seis parques públicos los cuales son Parque Logroño, Parque Bogotá, Parque Central, Parque Tierra Negra, Plaza Nueva Soacha, Parque de la Niebla y tres parques lineales los cuales son Parque Lineal de las Hortalizas, Parque Lineal Central, Parque Lineal de las Haciendas.

2.1.1.5 Sistema de Equipamientos

El Sistema de Equipamientos Públicos del Macroproyecto está compuesto por 31 terrenos, en los cuales se permiten los siguientes usos:

INSTITUCIONAL TIPO 1. Conformado por las siguientes actividades:

- A) Educativo: escuelas primarias.
- B) Asistenciales: sala - cunas, guarderías, jardines infantiles, puestos de salud (UPA) y pequeños centros de salud (UBA).
- C) Comunales y culturales: centros comunales, bibliotecas.
- D) Seguridad: Centros de atención inmediata (CAI).

INSTITUCIONAL TIPO 2. Está conformado por los siguientes:

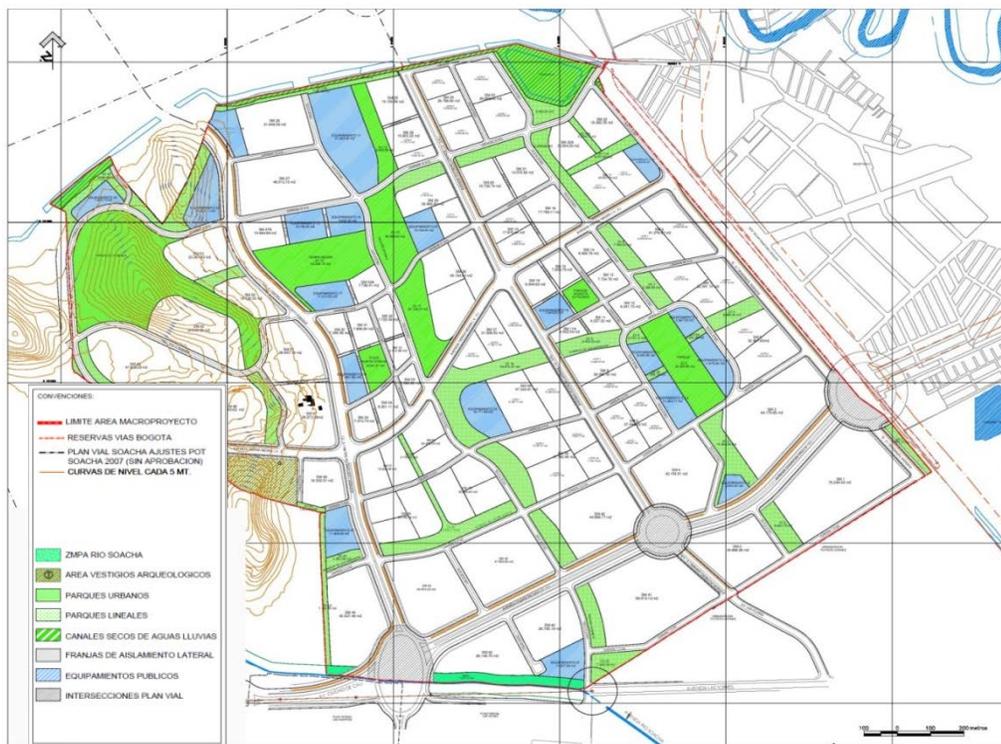
- A) Educativo: institutos secundarios y de educación especializada.
- B) Asistenciales: Hospitales de Primer Nivel, pequeñas clínicas, centros de atención a minusválidos, Centros geriátricos, IPS, ESE, etc.
- C) Recreativos: centros deportivos.

- D) Administrativos: instituciones para el sector central de la administración pública municipal.
- E) Culto: capillas, iglesias.
- F) Culturales: auditorios, teatros.

INSTITUCIONAL TIPO 3. Figuran entre otros los siguientes:

- A) Asistenciales: hospitales de segundo y tercer nivel.
- B) Recreativos: estadios, complejos deportivos y recreativos.
- C) Estaciones de bomberos.
- D) Seguridad: Estaciones o comandos de la Policía, o fuerzas militares.
- E) Coliseos Deportivos, plazas de toros. Con capacidad superior a 1000 personas

Imagen 6, Estructura Urbana MINS Ciudad Verde.



Fuente: Documento Técnico de Soporte Ciudad Verde – MAVDT, 2009

2.1.2 El esquema de Gestión y ejecución

El MINS Ciudad Verde, se adopta mediante la resolución número 1687 del 3 de septiembre de 2009, por motivos de utilidad pública e interés social, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en donde se integraron 26 predios privados en el esquema de participación de los promotores

El esquema de participación del Macroproyecto es de iniciativa privada en donde y su ejecución se efectuará, en principio, con recursos provenientes del sector privado. No obstante lo anterior, entidades públicas del orden nacional y descentralizado de todos los niveles, podrán efectuar, según sus competencias, inversiones públicas en la etapa de ejecución del Macroproyecto.

Cuadro 13, Actores involucrados en MINS

ACTORES	
PROMOTOR	Amarilo S.A., y Pinilla, González & Prieto Abogados Limitada
ENTIDADES PUBLICAS	Gobierno Nacional, MAVDT -MVCT, Alcaldía de Soacha, Alcaldía de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, EAAB, Codensa, ETB, Gas Natural. IDU.
CONSTRUCTORAS	Soluciones inmobiliarias, Colsubsidio, Ospinas, Urbansa, Prodesa, Constructora Bolívar, Marval, Coninsa Ramón H. y Amarilo
PROPIETARIOS	San José Sayer Mejía y Cía. S. en C., Pedro Miguel Navas Sanz de Santamaría, Georgina Mariana Reyes de Navas, María Cecilia Navas Sanz de Santa María, Sixta Tulia Gómez de Navas, Maria Isabel Navas de Navas, Mónica Esther Rothlisberger de Navas, Eduardo Navas Sanz de Santamaría, Pablo Navas Sanz de Santamaría, María Cecilia Sanz de Santamaría, Palos S.A. en liquidación, Participaciones Ltda., José Navas Sanz de Santamaría, Agropecuaria e Inversiones Penta Ltda., Guillermo Sanz de Santamaría, Manuel Antonio Cuellar Cuéllar, Santiago Cuéllar Cuéllar, Grupo Tierra Negra S.A., Juan Ramón Triviño Gutiérrez, Luís Alberto Triviño Gutiérrez e Inversiones Los Sauces Bermúdez & Cia S.C.A.

Fuente: elaboración propia

Se establecen como estrategias de gestión la Fiducia Mercantil y El Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios basado en instrumentos para la Gestión del suelo según la Ley 388 de 1997.

2.1.2.1 Las Unidades de Ejecución.

El Macroproyecto se desarrolla mediante siete (7) Unidades de Ejecución, determinadas de acuerdo con la homogeneidad de los usos que contienen y la ejecución del plan vial principal, las cuales deben cumplir con las obligaciones urbanísticas de (i) cesión de suelo para el sistema de equipamientos comunales públicos; (ii) cesión de suelo, construcción y dotación de todos los componentes del sistema de parques públicos, plazas, zonas verdes y circulación peatonal; (iii) La cesión de suelo y la construcción de las vías y redes de servicios públicos domiciliarios constitutivos de carga local.

Cuadro 14. Áreas Unidades de ejecución.

UNIDAD DE EJECUCION	AREA BRUTA	AFECTACIONES	ESPACIO PUBLICO	EQUIPAMIENTOS	Malla vial Local	AREA UTIL	AREA PARA VIVIENDA
1	442.807,23	58.654,31	73.132,74	47.667,45	54.665,00	208.687,73	185.680,87
2	219.541,40	23.093,42	43.429,33	44.922,32	18.289,53	89.806,80	88.482,07
3	328.620,24	53.604,33	41.436,77	22.930,52	44.460,92	166.187,70	166.186,73
4	610.604,87	79.250,81	145.466,16	88.792,78	64.591,57	232.503,55	201.401,67
5	373.824,28	95.046,77	29.303,11	0,00	28.734,75	220.739,65	136.290,82
6	686.626,75	97.569,08	185.766,39	56.756,32	50.267,07	296.267,89	110.533,80
7	617.607,17	146.550,29	53.227,75	11.799,63	22.897,12	383.132,38	159.355,28
TOTAL ÁREA	3.279.631,94	553.769,01	571.762,25	272.869,02	283.905,96	1.597.325,70	1.047.931,24

Fuente: elaboración propia en base a datos de Res. 1687 de 2009, MAVDT.

2.2 LA OPERACIÓN DEL MODELO

2.2.1 La Articulación Urbana y Regional desde la Estructura Urbana

La estructura urbana del Macroproyecto Ciudad Verde propone la ampliación y continuación de la zona urbana inmediata, tanto de Soacha como de Bogotá D.C., de manera ordenada y planificada, mediante la inclusión de corredores verdes que articulan de manera coherente las propuestas de usos de suelo, infraestructura vial y de servicios públicos.

La articulación de las zonas residenciales se hace a través de tres parques urbanos con equipamientos públicos a su alrededor. Adicionalmente, se plantea la continuación y mejoramiento del sistema vial principal que permita conectar de manera ordenada la zona sur de la ciudad de Bogotá con la zona urbana de Soacha hacia la Autopista Sur. Igualmente, plantea dos plazas como centros de actividad zonal con usos comerciales y dotacionales.

En las zonas aledañas a la Avenida Ciudad de Cali se plantean áreas de actividad múltiple, como centros generadores de empleo para la zona residencial existente en el sector y propuesta en el Macroproyecto.

Se contempla la extensión de redes viales de integración regional, urbana, zonal y local, al cual se destinan 76 hectáreas para malla vial principal, local, ciclorutas y transporte público. La malla principal vial funciona como principal articulador de Ciudad Verde con la ciudad – región, ya que las 5 avenidas pertenecen a los proyectos viales de los respectivos POT de Bogotá y Soacha.

Cuadro 15. Análisis articulación de la Malla Vial Principal con la ciudad - región

AVENIDA	MALLA ARTERIAL PRINCIPAL	TRASMILENIO	CONEXIÓN	CARACTERÍSTICA
CIUDAD DE CALI	BOGOTA	línea principal	SUR A NORTE	Su proyección va desde la Avenida Longitudinal de Occidente ALO uno de los grandes proyectos viales regionales y termina en Suba en la proyección de la Calle 170.

TERREROS	SOACHA	Ruta alimentadora	OR - OCC	Es la vía de acceso principal al Macroproyecto desde la Autopista Sur, se caracteriza a tener dos connotaciones a nivel regional, la primera al conectarse con la Autosur que es el acceso sur oriental del país con la capital en donde se ubica la extensión de la línea de Transmilenio conectándose con la doble calzada Bogotá-Girardot. La segunda es el complemento del perfil de la Avenida Terreros en el sector del macroproyecto con la Avenida Circunvalar del Sur de Bogotá convirtiéndose en un par vial estas dos Avenidas, en donde se debe tener en cuenta que la propuesta de la Circunvalar del sur es la conexión de la carretera Bogotá – Girardot con la carretera al Llano.
POTRERO GRANDE	SOACHA	línea principal	OR - OCC	Es la segunda vía de acceso principal al Macroproyecto desde la Autopista Sur, teniendo en cuenta que es el acceso sur oriental del país con la capital en donde se ubica la extensión de la línea de Transmilenio conectándose con la doble calzada Bogotá-Girardot. Se conecta hacia el occidente con la proyección Av. Tintal de la malla vial de Bogotá y después con la proyección de la Av. Circunvalar de Soacha.
TIERRA NEGRA	SOACHA	Ruta alimentadora	SUR A NORTE	Conecta de hacia el norte con la Av. Terreros – Circunvalar del Sur y hacia el sur con el centro de Soacha.
LUIS CARLOS GALAN	SOACHA	Ruta alimentadora	OR - OCC	La prolongación se conectara al occidente con la ALO y hacia el oriente con el Centro de Soacha.

Fuente: elaboración propia

La malla vial local configura la trama urbana del macroproyecto estableciendo la forma y la articulación de la ocupación general de este en el territorio. Se observa que esta red de vías locales y peatonales se proyecta paralelamente a la malla vial principal apoyando su funcionamiento según el área de actividad donde se encuentra el tramo de la vía. Con esto también se asegura la continuidad con las vías locales tanto del perímetro de Bogotá, como del perímetro de Soacha.

Cuadro 16, Articulación de Malla Vial Local con Malla Arterial y Área de Actividad

TIPO DE VIA	LOCALIZACION	VIA ARTERIAL QUE APOYA
V-5	En áreas de actividad residencial	Av. Luis Carlos Galan, Av. Potrero Grande, Av. Terreros y Av. Tierra Negra
V-5A	En áreas de actividad múltiple	Av. Ciudad de Cali, Av. Luis Carlos Galán, Av. Potrero Grande
V-6	En áreas de actividad residencial y especial	Av. Potrero Grande, Av. Terreros y Av. Tierra Negra
V-9	En áreas de actividad residencial y especial	N.A. (apoyo a V-5 y V-6)

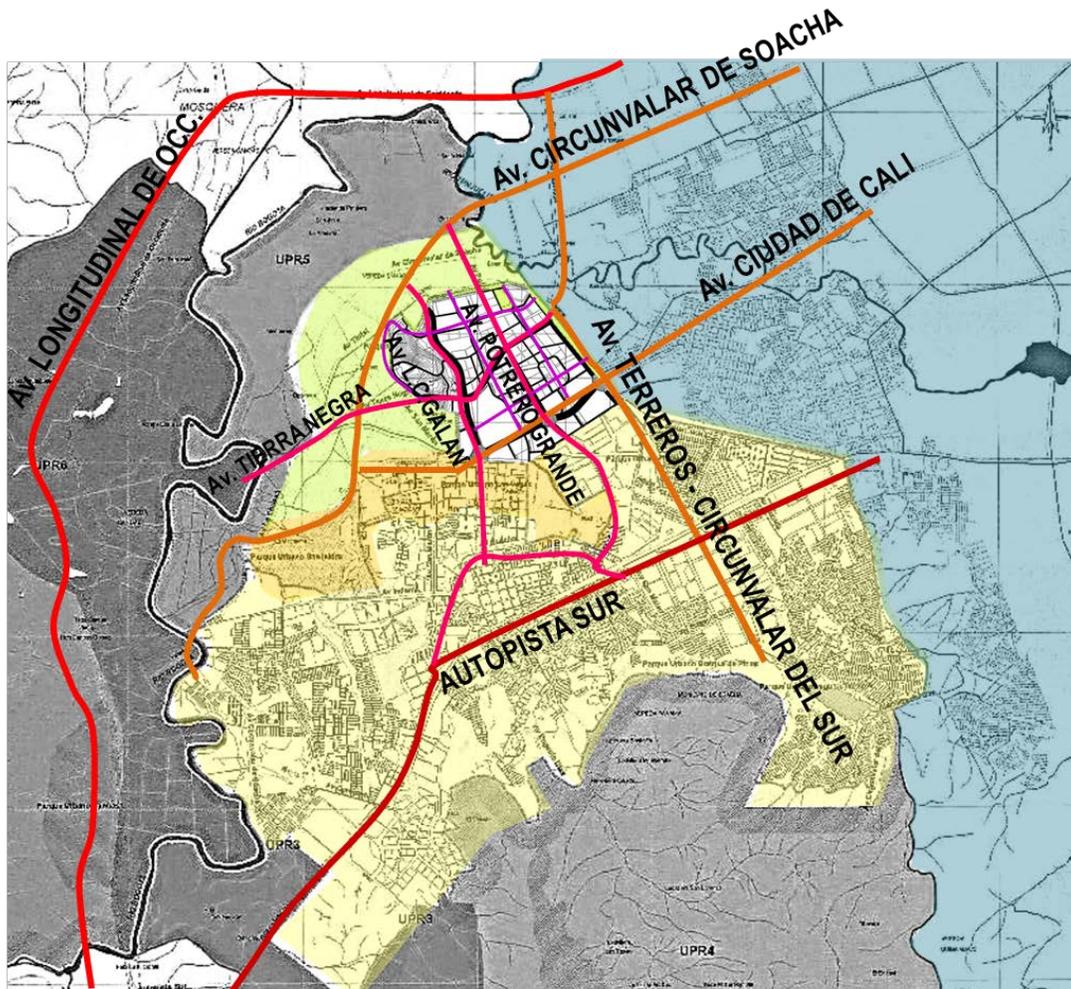
Fuente: elaboración propia

La propuesta de trama urbana plantea un esquema urbanístico fundamentado en supermanzanas que permiten la conformación del sistema de espacio público y la distribución de los equipamientos.

El sistema de espacio público se clasifica en Áreas protegidas, Alamedas - parques lineales y parques públicos. Las áreas protegidas correspondientes al ZMPA del Río Soacha y el Canal Tibanica buscan la articulación con las políticas de manejo de ríos y aguas de escurrimiento del POT de Soacha, bajo un modelo de manejo de las zonas de preservación ambiental el cual se pueda desarrollar en todo el trayecto de las fuentes hídricas las proyectando la integración de entre el casco urbano actual del municipio y el macroproyecto, para esto se destinan 8.33 hectáreas

Los parques lineales de las Hortalizas y Parque Lineal Central se desarrollan sobre las vías con perfil V-5 que conectan de oriente a occidente, funcionando como articuladores también peatonales del macroproyecto con el casco urbano de Soacha. El Parque Lineal de las Haciendas se desarrolla de sur a norte ubicándose prácticamente en el eje central del macroproyecto, conectando las otras dos alamedas las áreas de actividad residencial y las áreas de actividad especial. Complementando y conectando los parques lineales se desarrollan zonas verdes perimetrales.

Imagen 7, La Articulación Urbano- regional por medio de Ciudad Verde



Fuente: elaboración propia, a partir de plano base de propuesta revisión POT Soacha de Fernando Montenegro, 2013

Igualmente conectan los parques públicos principales del macroproyecto con la zona urbana del municipio de Soacha y la zona urbana del sector de Bosa en Bogotá. Tienen un ancho promedio de 60m y en su recorrido sirven de interconectores con los equipamientos públicos contiguos y las áreas residenciales del área de Macroproyecto. Estos parques son de recreación activa cerca de los equipamientos y las zonas

residenciales con canchas múltiples y juegos infantiles. Y de recreación pasiva cerca de la zona de actividad múltiple. Los parques contienen la zona de vertimiento de aguas lluvias en canales abiertos que tendrán una zona aledaña con cicloruta y sendero peatonal.

Cinco de los parques públicos funcionan como centralidades de las supermanzanas de las áreas de actividad residencial, el Parque de la Niebla se convierte en un punto de interacción espacio público importante ya que se localiza en el área de actividad especial de conservación donde se desarrollaran actividades institucionales.

El sistema de equipamientos se configura con el sistema de espacio público, la distribución de las áreas funciona de tres formas: (i) con dos nodos principales en donde las terrenos configuran los parques Logroño y Tierra Negra, (ii) se ubican cuatro terrenos de equipamientos en donde uno inicia y el otro remata a los largo del parque lineal central, (iii) un terreno al lado de cada uno de los parques.

Se contribuye a la disminución del déficit de equipamientos y espacio público de Soacha teniendo en cuenta un déficit de 531 Ha. (PDS 2008), ya que el planteamiento urbanístico del Macroproyecto Ciudad Verde otorga al municipio 27.29 Hectáreas para equipamientos y 57 hectáreas para zona de parques y zonas verdes, es decir se cederá un porcentaje del 10% para equipamientos y 21% para parques y zonas verdes del área neta urbanizable.

Del Sistema de Equipamientos Públicos, se destina al menos el 50% del área para equipamientos públicos para el uso Institucional Educativo y el 10% para el uso Institucional Asistencial en el área total del Macroproyecto, generando condiciones urbanísticas permitiendo el desarrollo de una parte completa de ciudad que sea sostenible a largo plazo, en materia de empleo y de equipamientos públicos. Adicionalmente, está previsto que dentro del área útil se destinen otras 18.48 ha para desarrollar equipamientos privados que suplirán las necesidades de la población del Macroproyecto y su área circundante.

Las supermanzanas que permiten la conformación del sistema de espacio público y la distribución de los equipamientos, a su vez se dividen en superlotes sobre los que se disponen las unidades de vecinales.

Para vivienda, las supermanzanas tiene una dimensión máxima de cinco y media Hectáreas (5.5 Ha.) de área útil y delimitadas en todos sus costados por vías vehiculares públicas o zonas verdes públicas, Estas se podrán dividir en superlotes, los cuales tiene una dimensión máxima tres hectáreas (3.0 Ha) de área útil y están delimitados por lo menos en uno de sus costados por una vía pública. Para comercio las supermanzanas tiene una dimensión máxima nueve hectáreas (9.0 Ha.) de área útil y están delimitadas en todos sus costados por vías vehiculares públicas o zonas verdes públicas.

Para industria las supermanzanas tiene una dimensión máxima 25 Hectáreas (25.0 Ha.) de área útil y están delimitadas en todos sus costados por vías vehiculares públicas. La organización de las unidades vecinales, se pueden desarrollar por sistema de loteo individual o sistema de agrupación los cuales tienen una dimensión máxima de tres (3.0) Ha de área útil.

Imagen 8, La Articulación del espacio público y equipamientos con Soacha



Fuente: elaboración propia, a partir de imagen base de Google earth, 2013.

A modo de reflexión.

El macroproyecto al ser una operación urbana integral, proyecta la articulación del suelo urbano de Bogotá y Soacha, promoviendo el ordenamiento territorial, estableciendo continuidad con la ocupación general del territorio y con los sistemas regionales como la malla vial existente, la estructura ambiental y de espacio público, desencadenando dinámicas positivas para el desarrollo general de Soacha y Bogotá al estimular grandes inversiones públicas y privadas, que contribuyen potenciar la imagen positiva e incrementar su competitividad, teniendo en cuenta la interacción urbana entre Bogotá y Soacha se da por factores comerciales y de dependencia económica, y también funcionales como la localización residencial, de trabajo, de recreación y de complementación urbana.

La localización del suelo destinado al Macroproyecto presenta estratégicamente la unión de los perímetros urbanos del Distrito Capital y de Soacha, de tal manera que impide procesos de conurbación o de desarrollos subnormales que atenten contra la planeación ordenada de las dos entidades territoriales, procesos los cuales han caracterizado la ocupación del suelo de estas periferias por parte de la población de bajos ingresos debido a la disminución del suelo urbanizable en Bogotá y a que las áreas que se encuentran acordadas en el POT de Soacha son precarias y solo proporcionan cubrimiento para la población del municipio, desconociendo la dinámica poblacional que se produce en el entorno regional.

No obstante Ciudad Verde puede llegar a resaltar la fragmentación y la falta de articulación de la ciudad – región si no se maneja correctamente la planificación del territorio, al evidenciarse que la calidad urbana del proyecto contrasta con la ocupación a su alrededor que continua siendo de manera informal, produciendo aún más conurbación y llegar producir patrones de segregación socioespacial.

2.2.2 La articulación Urbano – Regional a través de la Gestión

La iniciativa para este caso nace de Promotores Privados, liderados por la Sociedad Amarillo S.A., quienes para la determinación de viabilidad del proyecto por parte del entonces MAVDT, desarrollaron las 4 etapas que son (i) Identificación y Determinación; (ii). Formulación; (iii). Adopción y (iv). Ejecución. Por lo tanto presentaron el documento técnico de soporte en febrero de 2008 para la verificación de todos los requisitos de ley.

A través de la Resolución 1577 del 10 de Septiembre de 2008, se anunció el MINS con una delimitación preliminar para un área aproximada de 248 Ha. y posteriormente se modificó el anuncio del macroproyecto a través de la resolución No. 0318 del 18 de Febrero de 2009, en donde se adiciono otros predios, con el objeto de conformar un área homogénea de aproximadamente 325 Ha.

El promotor privado procede a la respectiva formulación en donde radica ante el Ministerio un documento técnico de soporte con mayores exigencias respecto de los estudios técnicos y ambientales, y con mayores especificaciones en el diseño y desarrollo del proyecto y finalmente Ciudad Verde, se adopta mediante la resolución número 1687 del 3 de septiembre de 2009, por motivos de utilidad pública e interés social, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Cuadro 17, Tiempo de Fases para la Viabilización de Ciudad Verde

FASE	ACTORES	FECHA	TIEMPO (meses)	TOTAL TIEMPOS
Identificación y Promoción	Gobierno Nacional con base en estudios y propuestas de promotor privado	Feb- 2007 a Feb -2008	12	2 años

Formulación	Gobierno Nacional con base en estudios y propuestas presentadas por promotor privado	Feb- 2008 a Oct -2008	8	
Adopción	Gobierno Nacional DTS y resolución previa aprobación estudios según Decreto 4260/07	Oct- 2008 a Feb -2009	4	
Ejecución	Promotores Privados con posible participación del Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales según el esquema de gestión del Macroproyecto.	Feb -2009 a Dic -2014	72	6 años (datos según cronograma)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Res. 1687 de 2009, MAVDT

La estrategia de gestión de Fiducia Mercantil para la administración y gestión del macroproyecto se asegura mediante el instrumento de gestión de suelo de la ley 388 que es la Integración Inmobiliaria donde agrupo 26 predios eliminando totalmente los linderos jurídicos y físicos que permitió intervenir en la estructura urbana y predial y generar formas asociativas entre los propietarios con el fin de facilitar el desarrollo y financiación del Macroproyecto.

Las labores de ejecución y desarrollo se garantizan mediante tres mecanismos:

- El Tipo de Negocio Jurídico
- La Administración del Fideicomiso
- La Participación de Fonvivienda

El Tipo de Negocio Jurídico, consiste en la constitución del Patrimonio Autónomo o Fideicomiso, para el caso de Ciudad Verde se suscribió con la Fiduciaria Fidubogota y obedece a la categoría principal de Fiducia Inmobiliaria de Administración y Pagos y este a su vez se fracciona en fideicomisos específicos que permitan el desarrollo y construcción de los diferentes lotes y etapas del Macroproyecto.

La administración del fideicomiso corresponde a las entidades privadas gestoras o promotoras del Macroproyecto que son las sociedades comerciales Amarillo S.A. y Pinilla, González & Prieto Abogados Limitada para lo cual contarán con la asesoría permanente del Comité Fiduciario. Las características generales del fideicomiso son:

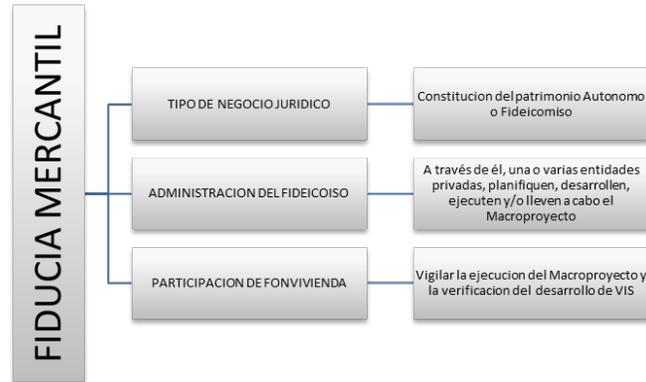
Cuadro 18, Características generales del fideicomiso.

CARACTERISTICA	DESCRIPCION
Objeto	A través de él, una o varias entidades privadas, planifiquen, desarrollen, ejecuten y/o lleven a cabo el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde
Partes	las entidades privadas gestoras del Macroproyecto, así como las personas naturales y/o jurídicas que hayan aportado o aporten los terrenos y aquellas otras que realicen otro tipo de aportes en dinero o especies tangibles o intangibles.
Aportes	Constituirán aportes al Fideicomiso y en consecuencia deberá regularse en su texto, la forma de su restitución en dinero y/o especie, los terrenos objeto del Macroproyecto, las labores de gestión y/o promoción del Macroproyecto, las labores de gerencia del mismo, así como todos aquellos otros, que en dinero o en especies, tangibles o intangibles, fueren admitidos o aceptados.
Órganos de Dirección y Administración	La Asamblea General de Fideicomitentes y Beneficiarios, El Comité Fiduciario, El Gerente del Fideicomiso.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos Res. 1687 de 2009, MAVDT

La participación de Fonvivienda en el fideicomiso es la de vigilar la ejecución del Macroproyecto y específicamente verificar que en el desarrollo urbanístico del Macroproyecto se contemplen y lleven efectivamente a la práctica el desarrollo de por lo menos un número de Viviendas de Interés Social que no podrá ser inferior al (1%) del número de hogares existentes en el municipio de Soacha y el Distrito Capital, de conformidad con las estadísticas del DANE, la habilitación de suelo para Viviendas de Interés Social e Interés Prioritario para cada etapa y el cumplimiento de las obligaciones asociadas a los mecanismos de reparto de cargas y beneficios.

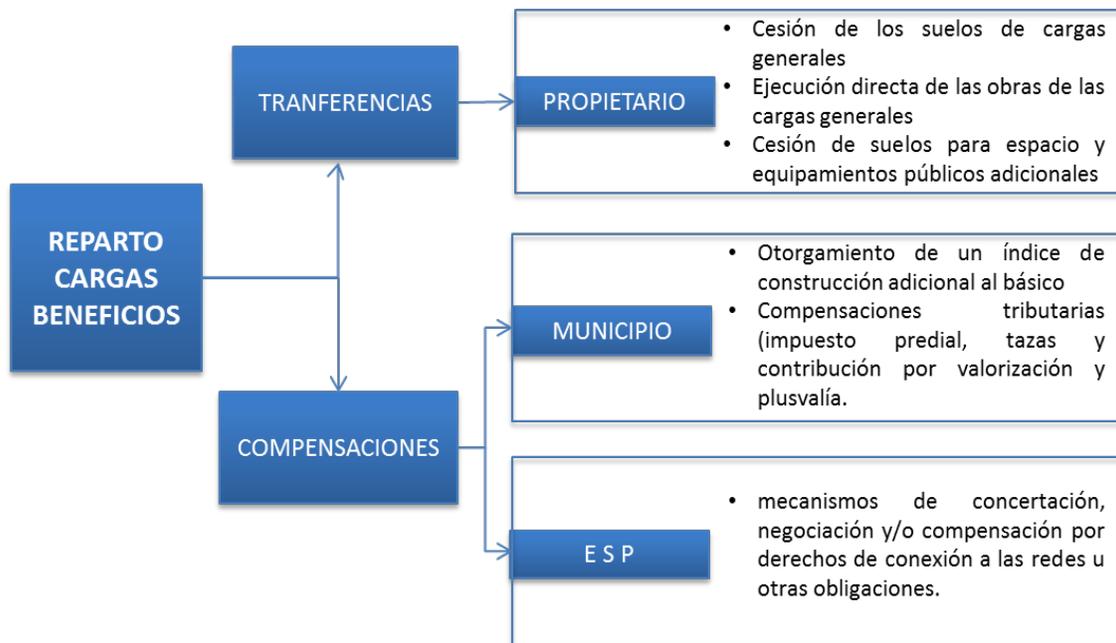
Diagrama 3, Esquema de Fiducia Mercantil



Fuente: elaboración propia

La estrategia de gestión mediante el mecanismo de reparto equitativo de cargas y beneficios, se asegura mediante dos instrumentos para la gestión de suelo contemplados en la ley 388 de 1997 que son. Para esto se establecen las modalidades para las compensaciones y las transferencias en donde son participes los propietarios, el municipio y las empresas de servicios públicos. En el siguiente diagrama se explica el mecanismo y las modalidades para las cargas y beneficios del macroproyecto:

Diagrama 4, Mecanismo y modalidades para el reparto de Cargas y Beneficios.



Fuente: elaboración propia

Si el propietario realiza cesión de suelos para la conformación de la malla vial arterial principal, suelo para parques y zonas verdes adicionales y suelo adicional para equipamientos públicos recibe compensación en el índice de construcción, en donde por cada metro cuadrado (1 m²) cedido recibe cuatro metros cuadrados (4 m²) adicionales de construcción.

Adicionalmente también se contempla un Sistema de Compensaciones de Cesiones Públicas para Equipamientos, que consiste en la compensación en dinero o sustitución de predios para liberar suelos de equipamientos públicos dentro del Macroproyecto para convertirlos en equipamientos privados, únicamente.

La transferencia de los suelos cedidos para las cargas generales se podrá realizar por medio de:

- Transferencia Mediante Fiducia, donde los fideicomitentes deberán transferir al Municipio de Soacha a título gratuito, los derechos fiduciarios que representen

los metros cuadrados de suelo que permitan acceder a la edificabilidad adicional pretendida, previo a la respectiva licencia urbanística

- Mecanismo de Entrega Subsidiario, en donde para transferir el dominio de los suelos, se efectuará ante el Municipio, para lo cual se deberá contar previamente con Licencia de Subdivisión en virtud de la cual se segrega la porción de terreno que será objeto de entrega, para la expedición de la licencia de construcción correspondiente, en donde se aprueba la edificabilidad adicional señalada en el Macroproyecto.

En el siguiente cuadro se determinan las competencias y responsabilidades así como los mecanismos de financiación y/o recuperación de la inversión, para los diferentes actores que intervienen en el desarrollo del Macroproyecto.

Cuadro 19, competencias y mecanismos de financiación

SISTEMA	CARGA	COSTOS DE ADQUISICION DEL SUELO	COSTOS DE CONSTRUCCIÓN
SERVICIOS PUBLICOS	Red primaria o matrices de Acueducto y Alcantarillado	Municipio, Sometido al sistema de reparto de cargas y beneficios.	EAAB
	Red primaria o matrices de Energía, telecomunicaciones y gas	Municipio, Sometido al sistema de reparto de cargas y beneficios.	Codensa, ETB, Gas Natural etc
	Redes locales de acueducto y alcantarillado	Propietario mediante cesión gratuita	Urbanizador
	Redes locales de energía, telecomunicaciones y gas	Propietario mediante cesión gratuita	Urbanizador

MALLA VIAL	Vías de Malla vial arterial (Avenida Ciudad de Cali, Avenida Tierra Negra, Avenida Tibanica, Avenida Terreros y Avenida Potrero Grande)	Municipio y propietarios del suelo. Sometido al sistema de reparto de cargas y beneficios.	Municipio. Los Urbanizadores construirán un perfil básico mediante el sistema de reparto de cargas y beneficios.
EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS	Equipamientos Comunes Públicos	Propietario mediante cesión gratuita	Municipio.
ESPACIO PÚBLICO	Zonas Verdes	Propietario mediante cesión gratuita	Urbanizador
	Vías Locales	Propietario mediante cesión gratuita	Urbanizador

Fuente: Datos tomados de la Res. 1687 de 2009, MAVDT

A modo de reflexión

Para el Macroproyecto Ciudad Verde, teniendo en cuenta que implica varios propietarios del suelo, era necesario realizar un análisis y correcta interpretación de los mecanismos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997, para definir el esquema de gestión de suelo que hiciera viable la participación del sector privado a la vez que establecer un reparto de cargas correspondiente a los beneficios obtenidos por la asignación de normas urbanas a los terrenos.

Por lo tanto, se logra articular los instrumentos de gestión de suelo de la Ley 388 de 1997 como la integración inmobiliaria, la compensación y la transferencia, y Mediante el Contrato Fiduciario como instrumentos de gestión y ejecución se administra el desarrollo urbanístico en donde se desarrollan las normas generales para la conformación del mismo, logrando ejecutar una operación de gran escala que beneficia

a la disminución del déficit de vivienda permitiendo al gobierno plantear proyectos de Vivienda de interés social y prioritario de mano con el sector privado y los propietarios de los suelos.

Se proyecta la articulación de la gestión y la inversión del Gobierno Nacional, la Administración Municipal de Soacha, la Administración Distrital de Bogotá, la Administración Departamental de Cundinamarca las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, y demás entidades públicas y/o privadas vinculadas al desarrollo del MINS., en donde se busca promover las condiciones que permitan el cumplimiento de las decisiones contenidas en las metas de los planes y programas de desarrollo de las mismas.

No obstante, para el caso de Ciudad Verde, se debe tener en cuenta que es un MINS de primera generación cuya normatividad se declaró inexecutable por la Corte Constitucional ya que la figura trasgrede las competencias de los concejos municipales.

Por lo tanto, en la formulación del proyecto se tuvo muy poco en cuenta la participación de la Administración Municipal de Soacha, quienes ante la socialización del proyecto antes de la adopción, expresaron “en términos generales, la propuesta urbanísticamente cumple con los objetivos de un Macroproyecto,... Sin embargo, el sistema de financiación de obras o sistema de reparto de cargas está mal concebido, pues las cargas generales (malla vial arterial y redes primarias) se asumen como obligación del municipio y este es incapaz financieramente de asumirlas. Cabe aclarar que la plusvalía no es un sistema para financiar las obras pues esta se recauda solo cuando se expiden las respectivas licencias y la contribución a la valorización no es automática, requiere de un acuerdo de valorización y un reparto del costo de la obra entre sus beneficiados, lo cual hace inviable técnicamente el Macroproyecto y genera unas responsabilidades para el municipio impuestas por la Nación, sin tener en cuenta su capacidad presupuestal...Se requiere analizar un sistema de reparto que permita al Macroproyecto asumir todas las cargas locales y generales”. (Res. 1687 de 2009).

Esta desarticulación se ha evidenciado en la demora de los trámites respectivos para la expedición de licencias, así como el cumplimiento de requisitos adicionales para trámites de aprobación de permisos y licencias. Igualmente las empresas prestadoras de servicios públicos (en especial la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá) han presentado demora en los procesos de contratación necesarios para la ejecución de los proyectos requerían más tiempo del inicialmente previsto (elaboración de estudios y diseños, construcción de obras, interventorías, entre otros).

2.2.3 La respuesta a la Política de Vivienda del MVCT

A través de Ciudad Verde, se obtuvo la habilitación de suelo apto para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario (VIP) y otros usos, con un proceso más eficiente en la aplicación de herramientas para la habilitación y gestión de suelo y su tiempo de formulación y adopción a la hora de comparar con los proyectos manejados hasta el momento para la política de vivienda, lográndose incorporar suelos de expansión urbana y suelos rurales del área metropolitana de Bogotá.

Cuadro 20, Comparativo tiempos proceso de habilitación y adopción proyectos VIS-VIP

PROYECTO	PROCESO	TIEMPO	AREA HA
El Recreo	Enajenación Voluntaria	2 años	115,25
El Porvenir	Enajenación Voluntaria + Expropiación Judicial	13 años	254,37
Ciudadela Nuevo Usme	Asociación	1 año	65
Operación Estrategica Nuevo Usme	Anuncio de Proyecto + Plan Parcial+Condiciones de Urgencia+ Derecho de Preferencia	4 años	86,9
Ciudad Verde	Integracion Inmobiliaria+ Adopcion+Esquema Fiduciario+Reparto de Cargas y Beneficios	2 años	327,96

Se obtuvo la habilitación de 327 Ha de suelo, donde 167 Ha corresponden a las áreas de cesión destinándose 85 Ha para parques y equipamientos públicos, dejando un área útil de 160 Ha las cuales 107 Ha son destinadas a Vivienda, 18 Ha para equipamientos privados y 35 Ha para comercio y servicios.

Contribuye con respecto al planteamiento de solucionar el déficit de vivienda al pretender suplir la demanda de Vivienda de Interés Social de Soacha y aportar en la disminución del déficit de vivienda existente de Bogotá ya que el MINS debe destinar por lo menos el 50% de su área útil a la construcción de vivienda de interés social y prioritario y como mínimo la mitad ósea el 25% debe ser para vivienda de interés prioritario. Ciudad Verde aporta el 65.61 de su área útil a VIS, planteando la construcción de por lo menos 22000 unidades de vivienda, teniendo en cuenta que el déficit cuantitativo de vivienda para el municipio del Soacha es de 13.868 hogares (Plan de Desarrollo Soacha– 2008-2011), y el déficit de Bogotá que es de 233.684 hogares (Censo 2005 DANE).

No obstante, aunque Ciudad Verde tiene como objetivo cubrir el déficit de VIS de Soacha y mitigar parte del déficit de Bogotá, se debe tener en cuenta que el déficit de vivienda es cuantitativo y cualitativo, en donde para Soacha además del déficit cuantitativo de 13.868 viviendas, 17.553 viviendas están en déficit cualitativo y 20.649 hogares viven en condiciones de hacinamiento (Documento Política de Asentamientos Humanos de Soacha. Alcaldía Municipal – PNUD 2009). Por lo tanto, la figura se encuentra limitada a cubrir una parte de la población, al centrarse en vivienda nueva.

Imagen 9. MINS Ciudad Verde, Municipio de Soacha



Fuente: www.ciudadverde.com.co

Asimismo se pretende la disminución del déficit de suelo para equipamientos y espacio público del municipio de Soacha, pero por la localización del macroproyecto, el suelo producido es prioritario para cubrir la necesidad de la población de Ciudad verde.

De igual forma, aunque existe como tope para el valor de la vivienda VIS de 135 smmlv y para VIP de 72 smmlv, el valor de la oferta de vivienda es alto teniendo en cuenta que se pretende beneficiar también a hogares en pobreza extrema, población en desplazamiento y hogares en zona de riesgo no mitigable. Esto también requiere un manejo social específico y suficiente, dado que se pretende localizar poblaciones

diversas, en donde se puede llegar producir guetos o grupos no adaptados sino se da un tratamiento social adecuado.

3 CONCLUSIONES

3.1 El aporte de los Macroproyectos en la proceso de la Política Nacional de Vivienda.

El desarrollo histórico de la política de vivienda en Colombia ha evidenciado evoluciones, principalmente en su esquema de gestión en donde se pasó de un estado ejecutor a un estado facilitador, que han surtido efectos tanto a nivel de cubrimiento del déficit de vivienda como en la planificación urbana y regional.

La política pública de vivienda del país, principalmente se ha encontrado enfocada a mitigar el déficit, donde inicialmente el esquema del estado ejecutaba las obras de vivienda, otorgaba créditos y subsidios, pasando a la tercerización de la producción de vivienda y se hace mayor énfasis a la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, orientándose el gobierno únicamente a la formulación de la política de vivienda.

Es claro que para el cubrimiento del déficit cuantitativo de vivienda se debe contar con suelos asequibles y óptimos para el desarrollo de VIS y VIP donde obviamente se desarrolle una oferta posible de vivienda que cumpla con condiciones que mejoren la calidad de vida. Los Planes de Ordenamiento Territoriales POT carecen de estrategias y de instrumentos de planeación para la habilitación de suelo, evidenciando los escasos de tierras, la desarticulación en las políticas y la precariedad en el planteamiento de soluciones para vivienda social.

El gobierno a través de Subsidio Familiar de vivienda, pretende asegurar una parte del recurso económico para que el beneficiario acceda a una solución de vivienda, pero este esfuerzo es infructuoso al evidenciarse que la oferta para VIS o VIP es insuficiente. A esto también se suma, que la escasa oferta de proyectos de vivienda de interés social, se

enfoca a la producción de unidades residenciales de pequeña escala, que actúan como una pieza urbana individual sin relacionarse con el entorno urbano, además que por su dimensión y capacidad no responden como solución al problema de vivienda.

Los Macroproyectos de Interés Social Nacional MINS se constituyen como instrumentos para la habilitación de suelos, ya que por medio de estos se convierten suelos no urbanizados que estén catalogados como urbanos, de expansión y rurales, a suelos urbanizables enfocados en la gestión de proyectos para vivienda de interés social y prioritario.

Mediante los Macroproyectos se logra la articulación del proceso de la Política Nacional de vivienda, ya que da un gran salto en la historia de la vivienda social del país, al lograrse por primera vez la producción de un gran porcentaje de vivienda en unos plazos relativamente cortos mediante operaciones de suelo a gran escala que integran los componentes urbanos de vivienda, infraestructura y equipamientos, permitiendo la eficiencia en los trámites para transformar terrenos no urbanizados en suelo edificable bajo parámetros de ordenamiento equitativo del territorio, soportados en un “modelo urbano planificado y de uso eficiente del suelo que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades y potenciar las ventajas de los territorios urbanos para lograr un desarrollo sostenible” (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, pág. 170).

Por lo tanto, se logra apoyar la política pública de vivienda enfocada a mitigar el déficit de vivienda, en donde se logra avanzar en el frente de la oferta, al generar grandes áreas de suelo en menor tiempo, donde se logra la materialización de producción vivienda para atender a la demanda.

3.2 La planificación urbana y territorial a través de la operación urbana integral

Los MINS son operaciones urbanas integrales, que se convierten en instrumentos de planificación, financiación y gestión de suelo, que permiten intervenir a gran escala el

territorio generando transformaciones en la ciudad – región con la inserción de una gran pieza de altos estándares urbanos.

Las políticas de ordenamiento territorial generalmente se abordan desde una perspectiva administrativa desconociendo en algunos casos los procesos de conformación del territorio y sus variables de localización, de movilidad, sociales y económicas. Ante esto se hace necesaria una política de desarrollo territorial para articular acciones con la política nacional para optimizar instrumentos para la planificación urbana regional en grandes áreas metropolitanas.

El problema de escases de suelos supera el marco municipal y de los POT, en donde por ejemplo en el caso del área metropolitana de Bogotá, la ciudad y sus municipios no cuentan con la capacidad para dar respuesta individualmente a las necesidades de suelo y al déficit de vivienda. A esto se suma el desplazamiento de la población hacia los municipios los cuales no quieren absorberla ya que se convierten en una carga social y de demanda de servicios. En el caso de Soacha, las áreas que se encuentran acordadas en el POT, son precarias y solo proporcionan cubrimiento para la población del municipio, desconociendo la dinámica poblacional que se produce en el entorno regional

Por lo tanto se hace necesario un instrumento como los MINS para suplir las carencias del marco normativo municipal y regional para ayudar y apoyar en la formulación de las políticas dirigidas a la vivienda social, produciendo entonces un avance con respecto a la planificación al no enfocarse únicamente al componente urbano sino también a la articulación con la región, estableciendo continuidad con la ocupación general del territorio, la malla vial existente, la estructura ambiental, de espacio y equipamientos público y de infraestructura de servicios públicos.

El impacto urbano y regional que produce la implantación de un MINS promueve la articulación de la ciudad con la región, permitiendo la unión y consolidación de las periferias urbanas ocupadas en su mayoría por población de bajos ingresos debido a la disminución del suelo urbanizable y la carencia de oferta. Se avanza en la

conceptualización del espacio territorial, venciendo los límites virtuales de las divisiones administrativas entre la ciudad y la región.

Este aporte de gran escala, provoca cambios innovadores y una nueva dinámica en el enfoque tradicional de la planificación promoviendo el ordenamiento territorial, la compactación urbana, la densificación, el desarrollo y crecimiento equilibrado y equitativo del territorio y su articulación con los sistemas de movilidad regional, proporciona el equilibrio entre la nueva estructura urbana y las densidades residenciales estimulando nuevas formas de agregación de unidades residenciales y de participación, transformaciones en las normas urbanísticas, mejorando la estructura social urbana, la estructura ambiental, la calidad de la infraestructura y los servicios, lo cual contribuye a generar un buen nivel de las condiciones de vida en los proyectos.

También desencadena dinámicas positivas para el desarrollo general ya que se promueve la interacción urbana, como por ejemplo entre Bogotá y Soacha dada por factores comerciales y de dependencia económica, y también funcionales como la localización residencial, de trabajo, de recreación y de complementación urbana, al estimular grandes inversiones públicas y privadas, que contribuyen potenciar la imagen positiva e incrementar la competitividad, del territorio donde se localice el macroproyecto.

3.3 La configuración del espacio urbano a través de la morfología basada en el caso de Ciudad Verde

El Macroproyecto produce la articulación del suelo urbano de Bogotá y Soacha, promoviendo el ordenamiento territorial, estableciendo continuidad con la ocupación general del territorio y con los sistemas regionales como la malla vial existente, la estructura ambiental y de espacio público, desencadenando dinámicas positivas para el desarrollo general de Soacha y Bogotá al estimular grandes inversiones públicas y privadas, que contribuyen potenciar la imagen positiva e incrementar su competitividad, teniendo en cuenta la interacción urbana entre Bogotá y Soacha se da por factores

comerciales y de dependencia económica, y también funcionales como la localización residencial, de trabajo, de recreación y de complementación urbana.

La localización del suelo destinado al Macroproyecto presenta estratégicamente la unión de los perímetros urbanos del Distrito Capital y de Soacha, de tal manera que impide procesos de conurbación o de desarrollos subnormales que atenten contra la planeación ordenada de las dos entidades territoriales, procesos los cuales han caracterizado la ocupación del suelo de estas periferias por parte de la población de bajos ingresos debido a la disminución del suelo urbanizable en Bogotá y a que las áreas que se encuentran acordadas en el POT de Soacha son precarias y solo proporcionan cubrimiento para la población del municipio, desconociendo la dinámica poblacional que se produce en el entorno regional.

La estructura urbana del Macroproyecto Ciudad Verde propone la ampliación y continuación de la zona urbana inmediata, tanto de Soacha como de Bogotá D.C., de manera ordenada y planificada, mediante la inclusión de corredores verdes que articulan de manera coherente las propuestas de usos de suelo, infraestructura vial y de servicios públicos.

La nueva pieza urbana propone la articulación de las zonas residenciales se hace a través de tres parques urbanos con equipamientos públicos a su alrededor. Adicionalmente, se plantea la continuación y mejoramiento del sistema vial principal que permita conectar de manera ordenada la zona sur de la ciudad de Bogotá con la zona urbana de Soacha hacia la Autopista Sur.

La morfología del macroproyecto se define a través de la malla vial local que configura la trama urbana del macroproyecto estableciendo la forma y la articulación de la ocupación general de este en el territorio. Se observa que esta red de vías locales y peatonales se proyecta paralelamente a la malla vial principal apoyando su funcionamiento según el área de actividad donde se encuentra el tramo de la vía. Con esto también se asegura la continuidad con las vías locales tanto del perímetro de Bogotá, como del perímetro de Soacha.

La propuesta de trama urbana plantea un esquema urbanístico fundamentado en supermanzanas que permiten la conformación del sistema de espacio público y la distribución de los equipamientos y a su vez las supermanzanas se dividen en superlotes sobre los que se disponen las unidades de vecinales que se logran incorporar al sistema gracias al sistema de espacio público.

3.4 El aporte jurídico de los Macroproyectos para la gestión del suelo

Los MINS habilitan suelo para vivienda de interés social, logrando articular herramientas para la gestión de suelo que permiten flexibles modalidades de manejo de la tierra, con la correcta interpretación de los instrumentos de gestión de suelo de la Ley 388 de 1997 que facilita al gobierno trabajar en proyectos de Vivienda de interés social y prioritario de mano con el sector privado y los propietarios de los suelos.

A partir de la ley 3 de 1991 se produce el cambio en la Política Pública de Vivienda, se da enfoque de Estado facilitador, descentralizando el proceso de producción de vivienda de interés social, direccionando hacia los entes territoriales la responsabilidad de proporcionar suelos para vivienda, ofreciendo las condiciones para que el sector privado se encargue de la construcción de los proyectos, mientras el estado se limita a formular la política y asignar los subsidios a la demanda. El esquema de gestión muestra al municipio como Agente Urbanizador y el sector privado como Agente Constructor.

La gestión de suelo para la construcción de las viviendas se buscó orientar bajo la figura del Banco de tierras y la integración inmobiliaria mediante lo establecido en la Ley 9 de 1989. Posteriormente la ley 388 de 1997, instauro figuras adicionales para la gestión de suelos como la distribución equitativa de cargas y beneficios, las plusvalías, la enajenación y expropiación, el reajuste de terrenos e integración inmobiliaria. Los bancos de tierras, se convierten en herramientas para la gestión de suelos, bajo la premisa de que la tierra vale en función de lo que se puede hacer con ella, según lo que asigne el estado a través de una norma. En base a esto se convierte el proceso urbanístico en un buen negocio, ya que el Estado urbaniza o prepara el terreno para

urbanizar y posteriormente cobra, desarrollando semilleros para proyectos con adecuadas condiciones.

La interpretación que se le dio a los instrumentos de gestión de suelo de la Ley 388 de 1997 no fue la más clara lo cual dificultó su adecuada aplicación como una herramienta de la política de vivienda, en donde se produjo confusión en diferenciar la función del estado y las facultades del sector privado.

Los MINS para lograr su desarrollo y promoción realizan un análisis de los mecanismos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997, para definir el esquema de gestión de suelo que hagan viable la participación del sector privado a la vez que establecer un reparto de cargas correspondiente a los beneficios obtenidos por la asignación de normas urbanas a los terrenos.

Se logra articular instrumentos de gestión de suelo y ejecución de la Ley 388 de 1997 como el Contrato Fiduciario que administra el desarrollo urbanístico del proyecto y el desarrollo de las normas generales para la conformación del mismo, además de propiciar fuentes de financiación para entidades territoriales y el sector privado que garanticen el cierre financiero (promoción de oferta).

Por lo tanto, se asegura entonces la gestión y la inversión del Gobierno Nacional, los entes territoriales como alcaldías y gobernaciones, las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, y demás entidades públicas y/o privadas vinculadas para ejecutar una operación de gran escala que beneficia a la disminución del déficit de vivienda.

3.5 El valor del suelo

Uno de los mercados más susceptibles a los procesos especulativos es justamente el del suelo, lo cual implica una labor muy compleja en términos legales y técnicos. Es importante resaltar que con la figura de los macroproyectos se busca estabilizar el valor y obtener reservas de suelo a un costo asequible que no repercutan en el valor final de la vivienda, ya que si este fuera elevado, no se podría producir vivienda de interés social,

teniendo en cuenta que no se deben superar los montos estipulados en la ley (135 smmlv para VIS y 70 smmlv para VIP).

La constitución de los patrimonios autónomos a partir de la figura mercantil permiten la articulación entre Estado, Promotores y beneficiarios gracias a una serie de soportes políticos, técnicos, legales y financieros que permiten una disminución del impacto en los costos del suelo, al disminuir los costos burocráticos que anteriormente se evidenciaban en la producción directa de vivienda estatal.

Por lo tanto, se asegura un valor del suelo asequible y competitivo para la producción de vivienda de interés social, frenando la especulación y permitiendo a los constructores el desarrollo de proyectos. No obstante, y es de aclarar que es un tema que no se abarca en el objetivo del presente trabajo, se puede presentar problemas de calidad de vivienda al buscar las constructoras una mayor rentabilidad y aprovechar el valor del suelo, por lo tanto es importante la normativa que se fija a través de la adopción del Macroproyecto y su control en el desarrollo.

3.6 Posición personal ante la figura de los Macroproyectos: aspectos a mejorar

Para los MINS de primera generación su normatividad se declaró inexequible por la Corte Constitucional ya que la figura trasgrede las competencias de los concejos municipales, quedando a expensas de las decisiones que el Gobierno Nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarían subordinados los POT. En los MINS de segunda generación se subsanan los problemas jurídicos presentados inicialmente en la figura, concertándose entonces con las normas establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

La adopción de los 12 Macroproyectos de primera generación y el retomar la figura nuevamente en el Plan de Desarrollo posterior realizando las correspondientes correcciones a la figura, demuestra que la figura representa un gran aporte a la política

de vivienda y al manejo que hasta el momento se le había dado al país a la planificación urbana y regional.

No obstante, en la etapa de adopción se produce demoras al momento socializar los macroproyectos con los entes territoriales, ya que la negociación del reparto equitativo de cargas y beneficios retarda el proceso, como por ejemplo para el caso de Ciudad Verde en Soacha, el municipio manifestó ser incapaz financieramente de asumirlas, por lo tanto solicito replantear y analizar un sistema de reparto que permita al Macroproyecto asumir todas las cargas locales y generales.

A la par, si no se dispone un esquema claro de la participación en la planificación del territorio, los MINS pueden generar privilegios en la normatividad urbana, que favorecen la participación de los actores con mayor poder, conduciendo entonces a la privatización de la gestión urbana.

En la etapa de ejecución, se está evidenciando la falta de articulación y de estrategias de cooperación de las entidades nacionales, municipales, las entidades prestadoras de servicios públicos y demás entidades públicas y/o privadas vinculadas al desarrollo del proyecto, por la demora en los trámites respectivos para la expedición de licencias, así como el cumplimiento de requisitos adicionales para trámites de aprobación de permisos y licencias.

Las empresas prestadoras de servicios públicos (en especial la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá) han presentado demora en las obras para el suministro de los servicios, en donde los procesos de contratación necesarios para la ejecución de los proyectos requerían más tiempo del inicialmente previsto (elaboración de estudios y diseños, construcción de obras, interventorías, entre otros). También se ha dado el retraso en el inicio de la ejecución de los proyectos de equipamientos por dificultades en los procesos de compra de predios, teniendo en cuenta el desarrollo en etapas de ejecución, que ha conducido a la carencia de equipamientos en lo que se lleva construido y tener deficiencia en la cobertura de lo existente.

Igualmente, si no se maneja correctamente la planificación del territorio, se puede llegar a resaltar la fragmentación y la falta de articulación de la ciudad – región al evidenciarse que la calidad urbana del proyecto contrasta con la ocupación a su alrededor que continua siendo de manera informal, produciendo aún más conurbación y llegar producir patrones de segregación socioespacial. Esto también requiere un manejo social específico y suficiente, dado que se pretende localizar poblaciones diversas, en donde se puede llegar producir guetos o grupos no adaptados sino se da un tratamiento social adecuado.

3.7 Recomendaciones a la gestión de la figura de los Macroproyectos

Es evidente que el problema de suelo supera el marco municipal, por lo tanto el marco de los MINS supera el marco de los POT, ante esto, es necesario generar mecanismos para facilitar la interacción y la participación de los entes que se involucran en los macroproyectos.

Se debe entonces formular desde los entes territoriales, una política de desarrollo territorial consistente, que determine áreas para el desarrollo de vivienda de interés social involucrando de manera más precisa las herramientas determinadas de la ley 388 de 1997, de modo que en los planes de desarrollo se pueda determinar las iniciativas para desarrollar MINS. Dentro de esta se debe tener clara que actores y las competencias de estos en cada una de las etapas de formulación, en donde se debe realizar un análisis detallado del reparto equitativo de las cargas y los beneficios para establecer reglas y mecanismos que garanticen el principio de igualdad.

Por otro lado, el gobierno nacional debe establecer mecanismos de asesoría y de cooperación de las entidades del orden nacional que llegasen a ser partícipes en el proyecto, en donde se asegure un acompañamiento por de los ministerios durante las etapas de formulación del proyecto y a su vez asegurar aporte de recursos para la posibilidad de desarrollo de proyectos de infraestructura y equipamientos.

También se debe generar un método o procedimiento en donde quede establecido desde la iniciativa de los MINS las estrategias de intervención del gobierno nacional, los entes municipales y departamentales, para poder tener claro las competencias y las responsabilidades de los actores en cada una de las fases de desarrollo de los MINS

BIBLIOGRAFIA

CEBALLOS, OLGA LUCIA, (2008). Vivienda Social en Colombia, una mirada desde su legislación 1918-2005. Bogotá, Ed. Pontificia Universidad Javeriana.

CEBALLOS, OLGA LUCIA, (2005). Vivienda, habitabilidad y sostenibilidad. Bogotá, Ed. Pontificia Universidad Javeriana.

SALDARRIAGA ROA, ALBERTO (2006). Vivienda social en Colombia. Bogotá, Ed. Bochica – Premio Corona.

MONTENEGRO, FERNANDO (2009). El Rol Regional de Soacha. Bogotá, Documento Digital.

JOLLY, JEAN FRANÇOIS, (2010). Regir el Territorio y Gobernar los Territorios, Políticas Públicas de Vivienda de Interés Social, Servicios Públicos Domiciliarios y Educación en Colombia. Bogotá, Ed. Pontificia Universidad Javeriana.

LUNGO MARIO, (2004). Grandes Proyectos Urbanos. San Salvador, Uca Editores.

DEL CAZ ROSARIO, (1999). Ciudades Civilizadas. Valladolid, ETSAV Ediciones

ALCALDIA DE BOGOTA, (2000). POT- Plan de ordenamiento territorial Documento Técnico de Soporte.

ALCALDIA DE SOACHA, (2000). POT- Plan de ordenamiento territorial Documento Técnico de Soporte.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2006). Plan Nacional De Desarrollo 2006 – 2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos Tomo I. Bogotá, Departamento nacional de Planeación.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2010). Plan Nacional De Desarrollo 2010 – 2014. Prosperidad para Todos. Tomo I. Bogotá, Departamento nacional de Planeación.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2010). Documento Conpes 3583, Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda. Bogotá, DNP - MAVDT.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2007. Evaluación De Impacto Del Programa De Vivienda De Interés Social Urbana. Documento Digital.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO MAVDT (2011), Guías de Asistencia Técnica para Vivienda de Interés Social, Procedimientos en Vivienda de Interés Social.

Normatividad MINS Primera Generación: Ley 1151 de 2007 - Decreto 4260 de 2007 MAVDT

Normatividad MINS Segunda Generación: Ley 1469 de 2011 - Decreto 1310 de 2012 MVDT

TORRES, JORGE ENRIQUE, (2009). "Análisis del Marco Institucional y propuestas para el logro de avances en la política de vivienda en Colombia" en Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Vol. 2 No. 4, pág. 302 – 322. Bogotá, Ed. Pontificia Universidad Javeriana.

LASSERNA FERNANDO (2007) Octava Mesa: El mercado del Suelo para Vivienda Digna, Foro Permanente, Habitat Y El Derecho A La Vivienda Digna, Vivienda de Interés social. Problemática y prospectiva (2007). Bogotá, Ed. Pontificia Universidad javeriana,

METROVIVIENDA (2011). Una reflexión sobre la producción de Vivienda Social en Bogotá 1998-2010. Bogotá, Ed. Buenos y Creativos S.A.S.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009), Metodología Déficit de Vivienda. Bogotá, Imprenta Nacional.

COLOMBIA. Censo General 2005, Muestra Cocensal, Déficit de vivienda. Documento digital en www.dane.gov.co

UN HABITAT – CENAC (2004). Cuadernos PUND Hábitat y desarrollo humano. Bogotá, Ed. Panamericana.

CAMACOL (2011), Informe Económico, septiembre- No. 30, la vivienda social en América latina: Una revisión de políticas para atender las necesidades habitacionales de la región. Documento Digital

CAMACOL (2009), Informe Económico ,mayo, “Hacia una política de vivienda de largo plazo “,. Documento Digital