

**“APLICACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES COMO CONCRECIÓN DEL  
MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOGOTÁ: HACIA UNA  
PROPUESTA METODOLÓGICA”**

**MILENA GUEVARA TRIANA**

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

**Grupo de Investigación**

**“Ecosistemas antrópicos”**

**Director  
FERNANDO LASERNA SILVA  
Abogado**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO  
MAestrÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL  
BOGOTÁ D.C**

**AGOSTO DE 2011**

# LA APLICACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES COMO CONCRECIÓN DEL MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOGOTÁ: HACIA UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	5
1. PLANTEAMIENTO .....	9
Planteamiento del problema. ....	9
Hipótesis de Diagnóstico.....	10
Hipótesis de Pronóstico. ....	10
Hipótesis de Control.....	11
Objetivo General .....	11
Objetivos Específicos.....	12
2. MARCO TEÓRICO .....	13
2.1 Economías de urbanización: la necesidad de bienes públicos .....	13
2.2 Formación del valor del suelo .....	15
2.3 Control sobre el mercado del suelo.....	18
2.4 Desarrollo urbano integral como política pública.....	21
3. DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ.....	26
3.1 El crecimiento de la ciudad: predio a predio .....	26
3.2 Bienes Públicos adquiridos por el desarrollo predio a predio.....	33
3.2.1 Equipamientos .....	38
3.2.2 Parques .....	42
3.2.3 Vías.....	44
3.3 Diagnóstico actual.....	47
3.3.1 Situación de la vivienda .....	47
3.3.2 Situación del espacio público .....	50
3.3.3 Situación de los equipamientos colectivos.....	53

4. INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA EL DESARROLLO URBANO INTEGRAL EN COLOMBIA.....	58
4.1 Ley 9 de 1989 .....	58
4.2 Ley 388 de 1997 .....	59
5. LOS PLANES PARCIALES: INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO URBANO INTEGRAL .....	66
5.1 Normas asociadas .....	66
5.1.1 Decreto Nacional 2181 del 29 de junio de 2006 .....	66
5.1.2 Decreto Nacional 4300 del 7 de noviembre de 2007 .....	70
5.1.3 Decreto Nacional 4065 del 24 de octubre de 2008.....	70
5.2 Desarrollo de los principios del ordenamiento territorial a través de los planes parciales.....	76
5.3 Materialización del artículo 4 de la ley 388 de 1997: participación de agentes privados y públicos.....	83
6. ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DE PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ, D. C.....	86
6.1 El modelo de ordenamiento de Bogotá .....	86
6.2 Normatividad de los planes parciales en Bogotá .....	92
6.2.1 Decreto Distrital 190 de 2004 .....	92
6.1.2 Decreto Distrital 436 del 19 de Octubre de 2006 .....	97
6.1.3 Circular 001 del 25 de noviembre de 2009 .....	101
6.2 Aplicación de Planes Parciales en Bogotá.....	102
6.2.1 Viviendas proyectadas.....	110
6.2.2 Espacio Público y equipamientos conseguidos .....	112
6.2.3 Tiempos de adopción.....	117
6.2.4 Reparto Equitativo de cargas y beneficios.....	119
6.2.5 Los Planes Parciales y el Modelo de Ordenamiento Territorial .....	121
6.2.6 Conclusiones preliminares.....	126

7 HACIA UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ADOPCIÓN DE PLANES PARCIALES. EJES DE ARTICULACIÓN .....	127
7.1 Articulación con el POT.....	129
7.2 Articulación con el Plan de Ejecución .....	131
7.3 Delimitación.....	132
7.4 Determinantes.....	133
7.5 Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios.....	134
7.5.1 Cooperación entre partícipes .....	136
7.5.2 Constitución de entes gestores .....	136
BIBLIOGRAFIA .....	138

## INTRODUCCION

Uno de los aportes más importantes de la Ley 388 de 1997, tiene que ver con la integración de los instrumentos de planificación en el ordenamiento mismo de las ciudades. Se determina que en los planes de ordenamiento territorial de municipios y distritos, deberán implementarse de manera adecuada y eficiente los instrumentos de planificación y de gestión del suelo que contribuyan al mejoramiento de la planeación urbana, y logren un equilibrio entre la actuación pública y privada en la construcción de ciudad.

Para el efecto se consagraron algunos instrumentos de planificación y de gestión de suelo<sup>1</sup>, que permitan desarrollar de una manera eficiente el ordenamiento del territorio entre los cuales podemos destacar: planes parciales, Unidades de Actuación Urbanística, Reajuste de Tierras o Integración Inmobiliaria, Plusvalía, entre otros.

Dentro de los instrumentos de planificación desarrollados el plan parcial se constituye en el instrumento más importante del sistema urbanístico colombiano al concretar la articulación entre la planeación y la gestión del suelo. Es además la base para la gestión asociada de los terrenos (a partir de unidades de actuación urbanística, reajuste de tierras, integraciones inmobiliarias o cooperación entre partícipes) y propicia la definición de mecanismos concretos de financiación con base en el suelo.

El marco normativo que regula actualmente los planes parciales se encuentra previsto en la Ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 2181 de 2006.

---

<sup>1</sup> La Ley 388 de 1997 estableció algunos instrumentos de planeación y de gestión. A partir de allí municipios y distritos desde sus Planes de Ordenamiento Territorial, han desarrollado otros instrumentos dirigidos esencialmente a hacer gestión en la ciudad, de la planificación a la acción.

El artículo 19 de la Ley 388 de 1997 establece que el plan parcial es el instrumento mediante el cual se desarrolla y complementa las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos y otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.

Con la implementación del plan parcial se pretende compartir la construcción de ciudad con los particulares – propietarios, distribuyendo derechos y responsabilidades urbanísticas, obtención de suelo destinado a infraestructura, equipamiento colectivo y espacio público, (los cuales se constituyen en los indicadores que más adelante se analizan), en la medida en que busca definir las condiciones más adecuadas para el desarrollo de una zona de la ciudad en cuanto a espacio público, vías, redes de servicios, normas para la construcción de edificios, armonizándolo con las disposiciones de los Planes de Ordenamiento Territorial.

En ese sentido los planes parciales se constituyen en un instrumento de planeación urbana, que contribuyen a un mejor aprovechamiento de los predios que integran un sistema estructurante, mediante la creación, modificación o adición de normas urbanas aplicables a la zona objeto de intervención.

El presente trabajo corresponde al documento final del proyecto de grado desarrollado en el marco de la Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

El proyecto de grado se titula: **LA APLICACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES COMO CONCRECIÓN DEL MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BOGOTÁ: HACIA UNA PROPUESTA METODOLÓGICA**, y se estructura a partir de la implementación de este instrumento de gestión en la ciudad de Bogotá, D. C., en los sectores de tratamiento de desarrollo de la ciudad.

Para el efecto, es importante mencionar que desarrollar una metodología en extenso e integral que despliegue paso a paso todas las etapas, incidencias y análisis para elaborar, adoptar, aprobar y ejecutar un plan parcial en el D. C., escapa a los modestos propósitos del presente trabajo de grado. Sin perjuicio de lo anterior, se expondrán los ejes de articulación, que a juicio de la estudiante, deben considerarse, para la concreción del modelo territorial propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Bogotá, a través de los planes parciales, atendiendo las directrices contempladas en la Ley 388 de 1997.

En esa medida, el título de la investigación: *“La aplicación de los planes parciales como concreción del modelo de ordenamiento territorial en Bogotá: hacia una propuesta metodológica*, plantea un camino a través de 5 ejes de articulación (entre muchos otros dependiendo del análisis que cada quien realice y de las variables e indicadores en que soporte su investigación) para que a través de la figura del plan parcial se concrete el modelo de ordenamiento de la ciudad.

El tema del trabajo de grado surge a partir de los conceptos desarrollados en la maestría, relacionados con la planeación urbana a través de los instrumentos de planificación contemplados en la Ley 388 de 1997, principalmente los PLANES PARCIALES, al definirlos como instrumentos que desarrollan y complementan el ordenamiento territorial.

El tema de investigación se enmarca en el grupo de ecosistemas antrópicos, en la línea de gestión urbana sostenible. Se espera con el desarrollo del presente trabajo generar las bases para una reflexión en relación con la aplicación del instrumento de planeación – plan parcial, y su incidencia en el ordenamiento territorial, y la propuesta de una metodología que pueda concretar, a través del plan parcial el modelo de ordenamiento territorial adoptado en el Plan de Ordenamiento de la ciudad de Bogotá, D. C.

## 1. PLANTEAMIENTO

**Eje temático:** Desarrollo urbano a través de Planes Parciales

### **Planteamiento del problema.**

El crecimiento urbano de Bogotá se ha dado históricamente a través de intervenciones predio a predio que no han permitido consolidar un modelo de ordenamiento territorial sustentado en los bienes públicos que hacen a la ciudad accesible, habitable y amena. El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, bajo los principios de la Ley 388 de 1997, no ha podido romper con esa tendencia de desarrollo individual de la ciudad y los Planes Parciales, que están diseñados para generar un desarrollo urbano integral a través de la intervención urbana planificada desde lo público, no han sido utilizados de manera adecuada, y por el contrario continua la tendencia del desarrollo predio a predio de la ciudad.

Una vez adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital, se establecieron además del modelo de ordenamiento, las políticas generales y la estrategia de ordenamiento, entre las cuales, y para la presente investigación, destacamos las centralidades de integración y las operaciones estratégicas. Adicionalmente se estructuró la estrategia integral de aplicación de los instrumentos de gestión de suelo previstos en las Ley 9 de 1989 y 388 de 1997, instrumentos que deben articularse de manera específica con los objetivos del ordenamiento territorial planteado.

Sin embargo y pese a estar estructurado no solo en el Plan de Ordenamiento sino en normas de superior jerarquía, y, como se observará más adelante, algunos instrumentos de gestión, entre ellos los planes parciales, han desnaturalizado su

esencia, y se han convertido por decir lo menos, en trámites que en manera alguna contribuyen a la consolidación del modelo de ordenamiento propuesto.

### **Hipótesis de Diagnóstico.**

La aplicación de los Planes Parciales en Bogotá es un trámite adicional para el desarrollo de lotes sin urbanizar, que no permite cumplir con el objetivo de consolidar el modelo de ordenamiento territorial dispuesto por el POT, dado que son intervenciones puntuales y desarticuladas del modelo de ciudad con desarrollo integral propuesto y no predio a predio, que no consolidan una estructura de espacio público, equipamientos colectivos y movilidad, además de no generar las suficientes soluciones de vivienda para cubrir el déficit existente en la ciudad.

De tal forma, los planes parciales en Bogotá no han permitido consolidar de una manera adecuada el modelo dispuesto por el POT, en el cual se busca una ciudad densa, compacta e integrada a la Región, con un sistema de movilidad eficiente, que valora el espacio público como lugar de todos los ciudadanos y con una dotación adecuada de equipamientos colectivos.

Como se demostrará en el desarrollo del presente trabajo, los planes parciales no han consolidado una estructura de ciudad articulada en sus sistemas y compacta, se observa más bien que todavía prevalece el desarrollo predio a predio, pero ahora bajo la figura del plan parcial.

### **Hipótesis de Pronóstico.**

El desarrollo urbano de Bogotá a través de Planes Parciales se seguirá realizando de manera desarticulada, con un proceso de crecimiento predio a predio, y una

fuerte tendencia de expansión hacia la periferia. Con ello, la ciudad seguirá manteniendo los déficits históricos en espacio público, equipamientos colectivos y vivienda, y probablemente las áreas céntricas de la ciudad seguirán sin contar con procesos de renovación urbana.

### **Hipótesis de Control.**

La aplicación de los planes parciales en Bogotá debe cambiar con una metodología acorde a lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 en la cual se busca que sean intervenciones urbanas integrales, en el marco de un modelo de ordenamiento territorial. De tal forma, los Planes Parciales en Bogotá deben dirigirse principalmente a la consolidación de las Centralidades y las Operaciones Estratégicas dispuestas por el POT, lo cual implica que deben estar dirigidos a consolidar procesos de renovación urbana en la ciudad, para suplir los déficits en espacio público, equipamientos colectivos y vivienda en la ciudad consolidada. Esto implica que jurídicamente los Planes Parciales deben ser un instrumento de ordenamiento territorial que estén sometidos a unas reglas claras para las relaciones entre las entidades públicas y los agentes privados y los agentes privados entre sí, a través de esquemas de asociación que permitan cumplir con el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano.

### **Objetivo General**

Analizar la aplicación de los Planes parciales como concreción del modelo de ordenamiento territorial en Bogotá y plantear las bases de una propuesta metodológica que permita que los Planes Parciales se formulen de manera eficiente.

## Objetivos Específicos

- Describir el proceso de crecimiento urbano de Bogotá en los últimos 20 años a través de intervenciones predio a predio, estableciendo las características del espacio público, la movilidad y los equipamientos colectivos conseguidos con esa forma de crecimiento.
- Describir el trámite legal para la aprobación de los planes parciales.
- Analizar los planes parciales expedidos en Bogotá en relación con el área objeto de delimitación, tiempos de adopción y las directrices en materia de generación de espacio público, vivienda y otras
- Evidenciar cómo a través de las intervenciones predio a predio no puede consolidarse el modelo de ciudad compacta y con estructura funcional en Bogotá.
- Verificar a través de los instrumentos de planeación, gestión y de actuación urbanísticos cómo puede consolidarse de manera efectiva y sostenible el modelo de ciudad que se planteó en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

## 2. MARCO TEORICO

### 2.1 Economías de urbanización: la necesidad de bienes públicos

Es necesario entender que la vida en la ciudad supone, en todo caso, aglomeración de actividades, flujos y personas. En ese sentido, la ciudad es un complejo social que depende, para mantener esa aglomeración, de la disponibilidad de bienes de consumo colectivo o bienes públicos, como los denomina la teoría económica.

De manera muy esquemática, Humberto Molina reconoce tres tipos de estos bienes:<sup>2</sup>

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

Las economías de urbanización son aquellas generadas por la presencia de bienes públicos, no producidos por agentes privados -debido al peso de las externalidades que generan, a su indivisibilidad y a los altos costos fijos-, pero utilizados por todas las actividades económicas privadas, dado que permiten una

---

<sup>2</sup> MOLINA, Humberto. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. Pag. 238

alta interacción espacial y una multiplicidad de posibilidades de intercambio en un mercado aglomerado.

De tal forma, economías generadas por la producción pública de bienes como, por ejemplo, infraestructuras viales, sistemas de transporte masivo, equipamientos de educación superior, redes de telecomunicaciones eficientes, servicios administrativos adecuadamente localizados, entre muchas otros, permiten que distintas economías de localización amplíen sus mercados debido a: 1. La reducción de los costos de transporte de los consumidores, 2. El acceso a un mercado de trabajo amplio y diversificado debido a la capacitación profesional ofrecida y a los resultados de las investigaciones que se producen en los centros de educación superior, 3. Incrementos en la capacidad de flujos de los información de una manera eficiente. 3. Accesibilidad a los servicios administrativos reduciendo los costos de transporte para las empresas.

La teoría económica ha reconocido que es imposible que el mercado competitivo conduzca a la asignación eficiente de los recursos requeridos para la producción de tales bienes, en las cantidades deseables para el bienestar de una sociedad. Como lo plantea Molina, citando a Samuelson, "... *"Ningún sistema descentralizado de precios puede servir para determinar en forma óptima estos niveles de consumo colectivo."* Esto lleva a que el nivel de gasto público adecuado para satisfacer este tipo de necesidades sociales solo se pueda determinar a través de procedimientos de políticas públicas".<sup>3</sup>

Lo anterior, se debe a que este tipo de bienes están sujetos a indivisibilidades, por lo cual no pueden ser puestos a disposición en cantidades unitarias para

---

<sup>3</sup> MOLINA, Humberto. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. Pag. 239

individuos particulares. Deben ser producidos y puestos a disposición en una determinada escala mayor para prestar el servicio a una comunidad completa, a partir de la formulación y aplicación de políticas públicas eficientes. Es claro que no pueden existir concurrencias individuales en la producción de este tipo de bienes, dado que no se presenta una demanda en cantidades diferenciadas y adicionales que les fijen precios de mercado, pues no hay manera de apropiarse de ellos en cantidades unitarias.

Por ejemplo, en el caso de los parques, estos no son la suma de las partes de parque que cada familia construye para su propio disfrute, y una autopista es una gran infraestructura de una red pero no estará construida por la adición de trozos de avenida que cada automovilista individual estaría colocando a su paso.

Ahora bien, en palabras del profesor Humberto Molina<sup>4</sup>, es necesario tener en cuenta que en el proceso de formación de los precios del suelo privado, estos dependen en un porcentaje importante de su accesibilidad principalmente, una cualidad que se logra a través de la existencia de bienes públicos asociados a la movilidad en la ciudad. Por ello, es necesario enfocarse con un poco más de detalle en la formación del valor del suelo.

## **2.2 Formación del valor del suelo**

De conformidad con la teoría expuesta por Mario Polése<sup>5</sup>, se parte por entender que los suelos no tienen demanda por sí mismos, dado que son un componente de la demanda de un producto final, que es el que fija, indirectamente, el precio de

---

<sup>4</sup> Apuntes de clase. Maestría en planeación urbana y regional – Derecho Urbanístico. Pontificia Universidad Javeriana. 2008

<sup>5</sup> POLÉSE Mario, Economía Urbana y Regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Primera edición. 1998. Editorial Tecnológica de Costa Rica. Pág.332 ss

los suelos. Esto se puede expresar esquemáticamente bajo un modelo de usos de suelo que permiten explicar por qué se destinan los terrenos a distintas funciones, las cuales compiten por una localización. Estos modelos nos muestran cómo si una de esas funciones llega a instalarse en un terreno codiciado, o anteriormente ocupado por otra, esto significa en principio que encuentra en este lugar más ventajas y, que por lo tanto, se pagará más caro para ubicarse en él.

En este modelo se tienen en cuenta varios factores para determinar el precio que un agente económico está dispuesto a pagar por una localización específica, los cuales se sintetizan en la siguiente ecuación  $R = E(p - a) - Efk$ , en donde :

R = renta por hectárea

E = El rendimiento por hectárea, para un producto *i*

p = el precio unitario de mercado, para *i*

a = el costo unitario de producción para *i*

f = el costo unitario de transporte por kilómetro, para *i*

k = la distancia con respecto al mercado.

Este modelo permite observar que la renta que está dispuesta a pagar los agentes económicos por una hectárea de suelo, es el resultado de tener en cuenta los costos que implica la producción de un bien o producto. Por tanto, la demanda que genera ese suelo, es derivada de la demanda que tenga dicho bien o producto en un mercado y de lo sensible que esta demanda sea a la distancia. Pero lo más importante de este modelo es que considera los costos de transporte y la distancia como un factor que determina la decisión de los agentes económicos a pagar por una localización, pues en relación con un mercado central, a medida que se aleja de él sus ganancias disminuyen y, por tanto el precio que está dispuesto a pagar por una porción de suelo.

En últimas, el modelo entiende la localización como un costo de interacción espacial incluyendo las comunicaciones interpersonales, los desplazamientos diarios, los costos de transacción y, por supuesto, el costo de oportunidad del tiempo dedicado a los desplazamientos. Así determina que cuanto más sensible sea la actividad a los costos de interacción con las empresas o las poblaciones del centro, más rápidamente descende su curva de renta a medida que se aleja de éstas.

El modelo muestra que en una economía de mercado, el suelo tiene un precio que es en principio el reflejo del valor económico de una producción, el cual incluye las ventajas de localización. De tal forma, la renta que genera es, de cierta manera, el eco de las decisiones de localización de los agentes económicos, dado que al elegir una empresa o una familia un terreno para instalarse, está comprando una localización, y el precio que paga corresponde a las ventajas que le procura esta localización.

Bajo el anterior supuesto, la teoría económica ha identificado que el precio del suelo es un precio de monopolio, lo cual debe entenderse en el sentido que se forman en un ambiente de competencia monopolística.

Como lo define Molina, esto no significa que la propiedad se encuentre concentrada en pocas manos. Tres puntos son lo que hay que tener en cuenta: 1. Los diferentes usos a los cuales puede destinarse determinan precios que se forman en mercados diferentes. 2. Muy pequeñas diferencias en la localización de cada tipo de suelo ocasionan diferentes rendimientos de las inversiones que se emplacen allí, lo que hace que su oferta para tipo de uso sea muy rígida a corto plazo. 3. La competencia entre los propios demandantes de suelos por apropiarse las ventajas monopólicas de cada localización es lo que hace, precisamente, que

las ganancias derivadas de estas situaciones monopólicas vayan a parar a manos de los propietarios.<sup>6</sup>

El mismo autor, establece que el precio de monopolio que tiene el suelo, tiene tres efectos económicos de gran importancia<sup>7</sup>:

1. Se modifica negativamente la eficiencia en el uso de los factores productivos, por cuanto las transferencias de las ganancias monopólicas que se transforman en renta de los propietarios del suelo, requiere que un volumen superior de los recursos de inversión se mantengan asignados a la producción de bienes edificables que, de no ocurrir, podrían emplearse en otros usos.
2. El segundo efecto tiene que ver con la distribución de los ingresos, es decir, afecta la equidad distributiva que debería alcanzarse por la vía del mercado.
3. Las ganancias monopólicas están contenidas en los precios finales de los bienes edificables lo cual implica, especialmente en el caso de la demanda de vivienda de bajo costo o de interés social, que restringe su acceso a este bien, o que si lo paga lo hace a costa de sacrificar la demanda de otros bienes públicos.

### **2.3 Control sobre el mercado del suelo**

Hay que tener en cuenta el carácter de la producción de los bienes públicos, las economías de urbanización, los beneficios externos que generan y el proceso de formación del valor del suelo, para establecer que existe un elemento fundamental

---

<sup>6</sup> MOLINA, Humberto. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. Pag. 241

<sup>7</sup> Ibídem. Pag. 242

que contribuye al fracaso del mercado competitivo en la asignación de los recursos requeridos para la provisión de los bienes públicos. Este se debe, básicamente, a que para poner a disposición de los consumidores de bienes públicos se requiere suelo, mucho suelo y este no está a disposición del Estado, de tal modo que lo debe obtener de los privados. Además de ellos, los agentes privados captan de manera monopolística los beneficios económicos de los bienes públicos.

De tal forma, la asignación eficiente de los bienes públicos exige la intervención planificada del Estado y coloca necesariamente en la esfera “política” las decisiones sobre las cantidades a producir y, por lo tanto, el volumen de recursos a asignar para poner a disposición de la comunidad los bienes de consumo colectivo.

La teoría económica plantea que los controles estatales sobre el uso del suelo son necesarios, pues la ocupación libre del suelo y el desarrollo individual predio a predio por decisiones privadas, conduce necesariamente a un resultado no óptimo para la sociedad en su conjunto y para muchos de sus integrantes individuales.

El mercado no puede funcionar correctamente a no ser que el Estado desempeñe su papel como proveedor de servicios públicos, entre los cuales están el orden, la justicia, la regularización de la propiedad de bienes raíces y la provisión de infraestructura pública. En ese sentido, la informalidad en la vivienda y la carencia de servicios públicos y equipamientos colectivos, son la expresión de un Estado incapaz de ponerle freno a las fuerzas del mercado del suelo urbano.

Entre los controles que debe ejercer el Estado sobre el suelo urbano, el control de las densidades para la construcción sobre unas zonas y la definición del perímetro urbano para evitar la dispersión; influye directamente sobre el valor del suelo y limita la expansión urbana, lo cual conllevaría a que las empresas y los habitantes hicieran un uso más intensivo del suelo.

Sin embargo este control lo debe hacer con precaución, dado que en las ciudades en expansión, limitar demasiado bruscamente la disponibilidad de terrenos urbanizables puede provocar alzas súbitas del precio de los terrenos, con el peligro de que aparezcan mercados negros, en forma de asentamientos informales situados al margen de la legalidad, en los cuales se ubicará la población

Pero en ningún caso el Estado se puede abstraer de controlar la densidad en el perímetro urbano, pues este es un factor importante de costo para muchos servicios e infraestructuras que el Estado debe garantizar. Si la población es poco densa, si está dispersa, será muy caro proveerla de redes de servicio público, de equipamientos colectivos y de redes de transporte, dado que este tipo de infraestructuras son sensibles a las economías de escala y a los costos de transporte, por lo cual su concentración maximiza los beneficios y reduce los costos.

Otro tipo de controles que hace el Estado sobre el espacio urbano, tienden a la zonificación, para aislar las afectaciones del suelo, y así evitar que ciertos usos menos deseables (contaminantes, ruidosos, no estéticos) perjudiquen la calidad de los lugares vecinos, dado que no es seguro que el libre juego del mercado pueda asegurar esta separación de funciones, pues cualquier decisión individual de ocupación del suelo, o de contracción, tiene un impacto sobre el valor de los

terrenos contiguos, y sobre la demanda de equipamientos colectivos. Sin embargo, este tipo de controles inducen a que grupos influyentes lo utilicen como medio indirecto para excluir poblaciones indeseables o para expulsar ciertas afectaciones no deseadas hacia barrios con menor peso político y con menor capacidad de influir sobre las decisiones públicas.

#### **2.4 El desarrollo urbano integral como política pública**

El control sobre el mercado del suelo que debe estar en cabeza del Estado, lleva a un concepto clave para entender una política pública urbana, la Gobernabilidad. A partir de este concepto, se puede desarrollar un análisis de cómo se ha asumido el desarrollo urbano en Bogotá a través de Planes Parciales, lo cual indicaría que la falta de gobernabilidad en lo urbano, ha llevado a que estos instrumentos sean trámites burocráticos y no instrumentos de planificación del suelo para lograr un desarrollo urbano integral.

Varios puntos se pueden retomar del concepto de gobernabilidad: es un concepto aplicado no a intenciones coyunturales sino a planes de Estado, los cuales deben tener una existencia de largo plazo. En ese sentido la Ley 388 de 1997, que le dio vida jurídica al ordenamiento territorial en Colombia, tiene como principal objetivo superar las decisiones puntuales de gobernantes para establecer planes de ordenamiento a largo plazo.

De tal forma, la gobernabilidad en el desarrollo urbano consagrada por la Ley 388 de 1997 implica la necesidad de que existan instituciones políticas capaces de establecer una visión y misión de futuro y una regulación de las actividades privadas que permita alcanzarlo.

En síntesis, la gobernabilidad en el desarrollo urbano, se entiende como la capacidad que debe tener el estado para definir sus necesidades de infraestructuras públicas y la regulación sobre los suelos privados, bajo unos consensos legítimos que permiten definir un sistema de reglas y de procedimientos formales que eviten los conflictos.

La gobernabilidad en el desarrollo urbano, debe conducir a que los Planes Parciales, por ejemplo, sean instrumentos que logren consolidar un desarrollo urbano integral, a partir de una actuación adecuada, coordinada y complementaria de las instituciones públicas y los actores privados.

La importancia de centrar la investigación y propuesta de desarrollo de los planes parciales bajo este enfoque, radica en que los Planes Parciales en la actualidad no se han constituido en un instrumento que permita interacciones adecuadas entre los propietarios privados del suelo y el estado. La ausencia de gobernabilidad, no ha permitido que los Planes Parciales sean un instrumento que desarrollen una visión de Bogotá (Modelo de Ordenamiento) bajo unos esquemas de interacción entre entidades públicas y actores privados con reglas claras.

Bajo este concepto de gobernabilidad, los Planes Parciales deben hacer parte de una política pública de desarrollo urbano integral. Se entiende por Política Pública *“la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática “*<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 1ª edición. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora. Pág. 27

Si la ciudad tiene unas necesidades de vivienda, espacio público, movilidad y equipamientos colectivos, y define un modelo de ordenamiento territorial, su concreción debe realizarse en el marco de una política pública.

En ese sentido, como lo afirma Jolly<sup>9</sup> el análisis de las políticas públicas debe abarcar diferentes momentos: 1. El proceso de definición y formación de los objetivos colectivos (lo que se conoce tradicionalmente como “la definición” o “la formulación” de la política), 2. La definición de “los medios y acciones” (la determinación de las condiciones de su “implementación”) y 3. Los resultados de estas acciones” (realizar su “evaluación”).

Por ello, es posible considerar el Desarrollo Urbano Integral, como una política pública basada en una gobernabilidad adecuada, que permita transformar las condiciones espaciales de la ciudad.

El control estatal sobre el mercado del suelo a través de una política pública adecuada para el ordenamiento territorial que permita dotar de los bienes públicos que hacen a la ciudad accesible, amena y habitable, conducen necesariamente al concepto de desarrollo urbano integral, que según Planeación Distrital contiene, entre otros, los siguientes principios<sup>10</sup>:

1. La ciudad debe constituirse en un espacio productivo, competitivo y distributivo equitativamente para superar la condición de pobreza de la población.

---

<sup>9</sup> Jean-François Jolly. Lo público y lo local: Gobernanza y políticas publicas. Ponencia ESAP 2002. Pág.9

<sup>10</sup> Construir Ciudades Amables. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 2006. Pags. 5 y 6.

2. La ciudad debe integrarse y respetar su entorno natural. El proceso de urbanización debe armonizarse con el desarrollo territorial de la región natural que le da posibilidades de existencia.
3. La ciudad debe tener los esquemas de actuación adecuados para evitar la formación de barrios informales y sub normales aumentando la oferta formal de vivienda, con todos los servicios que esta requiere.
4. La ciudad debe facilitar la provisión de bienes y servicios que mejoren las condiciones de vida de los pobres, y que aumenten sus activos de capital humano y físico, así como su capacidad de generar ingresos. De tal manera, debe garantizar una dotación adecuada y óptimamente localizada de equipamientos colectivos, que garanticen la cobertura y el acceso de sus servicios a toda la sociedad
5. Las ciudades deben garantizar espacios públicos para la cohesión y convivencia social y para incentivar la identidad de sus ciudadanos. Por tanto, se debe generar y recuperar el espacio público y propender por el respeto a los bienes de interés cultural.

Merece también mención el concepto de “control de crecimiento urbano”, para entender la dinámica que más adelante se plantea, en relación con la ciudad compacta, como modelo de desarrollo urbano para Bogotá, D. C.

“La expresión control de crecimiento urbano se puede entender de diversas maneras. En la perspectiva del desarrollo sostenible el control del crecimiento urbano significa limitar y dominar la extensión urbana, que consume demasiado los suelos y los recursos naturales, así como la concentración urbana que lleva a

la congestión y al deterioro de la calidad de vida. Este término también significa superar la fragmentación urbana que resulta de la segregación social en el espacio urbano.”<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> MARCOU Gérard. Instrumentos Jurídicos para el control del crecimiento urbano en el derecho francés. Temas de derecho administrativo contemporáneo. Universidad del Rosario. Pag. 113. 2005

### **3. EL DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, D. C.**

El desarrollo urbano de Bogotá, se enmarca en la definición para el territorio, entre los modelos de ciudad compacta o ciudad dispersa, correspondiendo a la ciudad compacta aquella que presenta una estructura y trama urbana de cierta compacidad, cohesionada socialmente, con un territorio cercano a los servicios, que propicia el encuentro de actividades y permite el desarrollo de la vida en comunidad. Por su parte, la ciudad dispersa, ocupa un territorio de manera diseminada, separando funcionalmente sus usos y segregando a la población en el territorio.

En el mismo sentido como la plantea Roberto Camagni<sup>12</sup>, la ciudad compacta tiende a limitar el consumo de suelos, disminuir el consumo de energía y superar la especialización residencial; pero al mismo tiempo podría aumentar la congestión y generar consecuencias negativas para el ambiente. En contraposición, el policentrismo tiende a compartir las funciones entre los sub-centros, relacionados con una buena red de transporte público y a repartir el crecimiento urbano.

A continuación se presenta un análisis del crecimiento de la ciudad de Bogotá, en el cual sobresalen las urbanizaciones aisladas que no se articulan con el trazado urbano, lo que permite anticipar, que el modelo informal conduce a la ciudad dispersa.

#### **3.1 El crecimiento de la ciudad: predio a predio**

---

<sup>12</sup> Camagni, R., Gibelli, M. C. (eds), Développement urbain durable. Quatre métropoles européennes, La Tour d'Aigues, Ed. De l'Aube 1997. Citato por MARCOU Gérard. Instrumentos Jurídicos para el control del crecimiento urbano en el derecho francés. Temas de derecho administrativo contemporáneo. Universidad del Rosario. Pag. 113.

El mercado ha llevado a que en Bogotá los procesos de expansión y compactación del territorio se den a través de urbanizaciones aisladas y conjuntos cerrados que no se articulan orgánicamente a un trazado urbano racional. Se puede afirmar que Bogotá es una yuxtaposición de asentamientos privados, articuladas a través de vías locales exteriores, en donde el interés particular ha primado sobre el interés general.

Los diagnósticos realizados por la Secretaria Distrital de Planeación, indican que la ciudad desarrollada de manera ilegal o la ciudad informal ocupa cerca de 7460 ha, lo cual es cerca del 20% del total del suelo urbano de la ciudad y alberga gran parte de su población, cerca de 2.500.000 de personas.

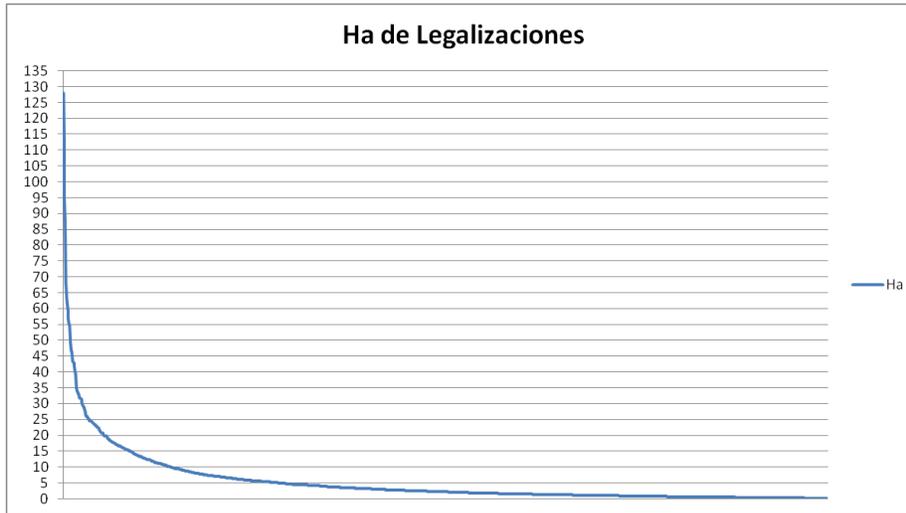
Perímetro Urbano	37997,59887Ha	100%
Legalizaciones	7460,726195 Ha	19,6%

Fuente: SDP 2009

Hasta el año 2008 Bogotá registra 1404 desarrollos legalizados, con un área promedio de 5.3Ha cada uno.

Como se puede observar en la ilustración 1 y en el plano 1, los procesos de desarrollo informal que han sido legalizados están en un 30% por debajo de las 10 Ha y en un 65% por debajo de las 5Ha, lo cual lleva a la conclusión de que corresponden a desarrollos yuxtapuestos sin ningún tipo de orden o disposición de modelo de ordenamiento.

### Ilustración 1 Área en Ha de las legalizaciones en Bogotá

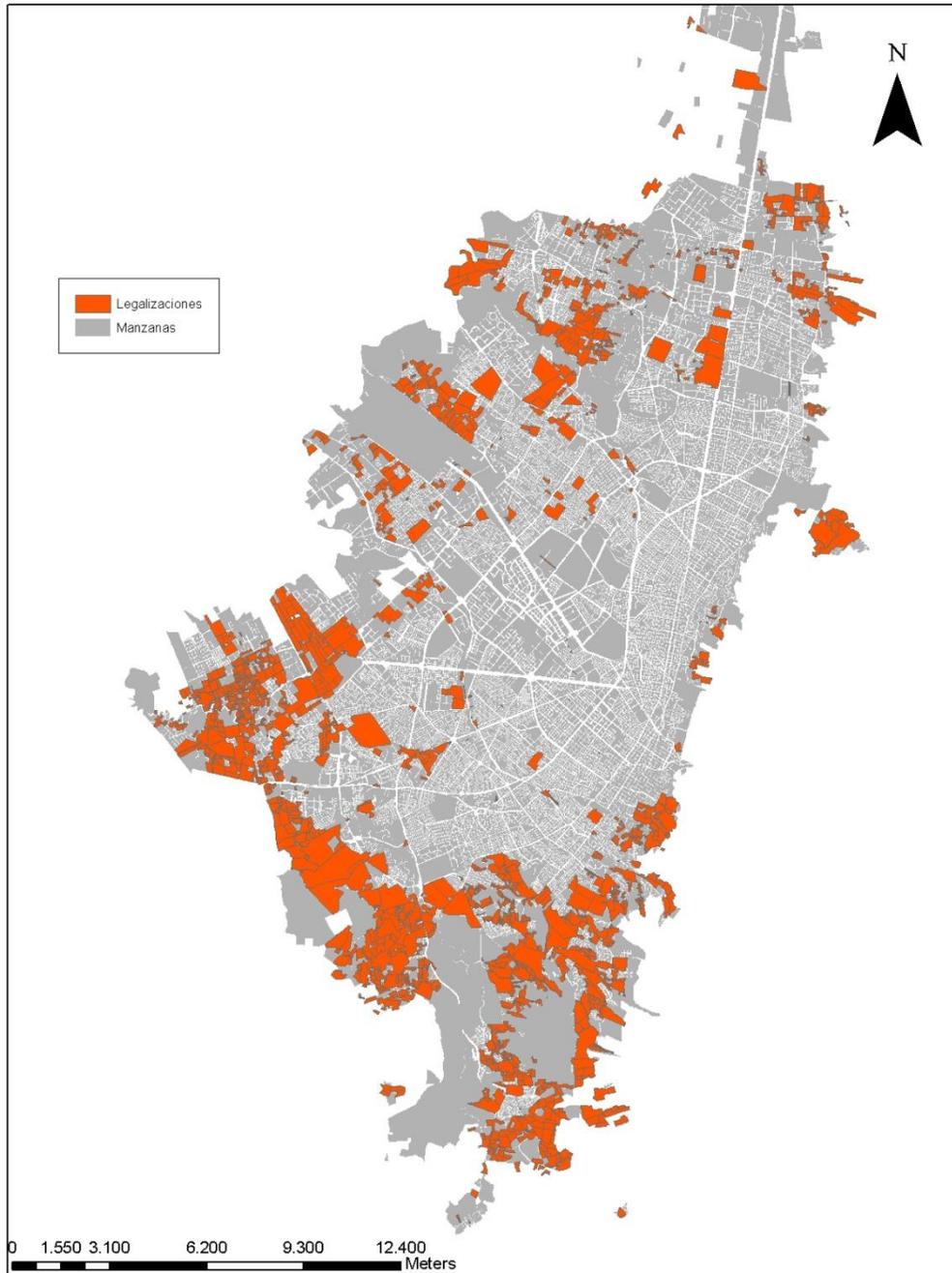


Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

En estos desarrollos de carácter informal que han sido legalizados la ciudad no cuenta con una dotación adecuada de parques, vías y equipamientos, dado que el carácter de la urbanización informal lo da el máximo aprovechamiento privado de los predios, sacrificando los elementos que permitan accesibilidad, amenidad y habitabilidad a dichos predios. Se trata de los sectores de la ciudad con mayores déficits en infraestructuras públicas para el desarrollo de la vida urbana, dado que las áreas para parques, vías y equipamientos resultan ser residuales por no decir que nulas, con relación al aprovechamiento privado resultado de la extrema parcelación en estos desarrollos.

En el plano 1 se detalla la ubicación de los desarrollos legalizados en la ciudad de Bogotá. Nótese como su localización es casi exclusiva en la periferia de la ciudad en sus límites sur y occidental principalmente.

## Plano 1 Desarrollos ilegales en Bogotá



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009

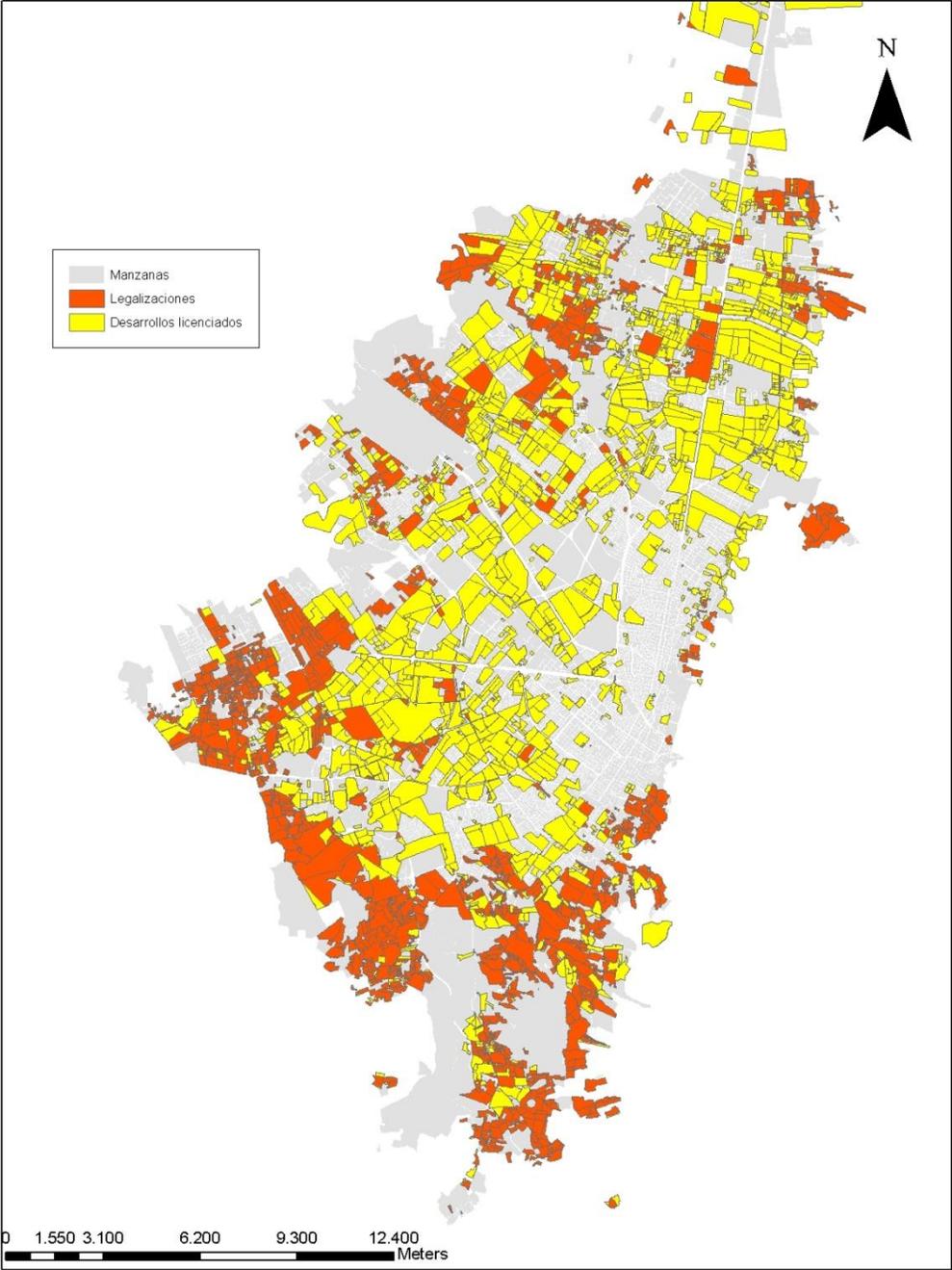
Al analizar los proyectos urbanísticos en Bogotá, es decir licenciados formalmente, desde 1960 a partir de la base de datos de la Secretaría Distrital de Planeación, no se encuentra un panorama sustancialmente diferente al de los desarrollos informales en Bogotá, en tanto también han sido pequeños desarrollos que no generan una estructura de bienes públicos articulada: vías, parques y equipamientos. Como se puede observar en la ilustración 2, más del 90% de los desarrollos formales de la ciudad, han tenido una extensión inferior a las 10 Ha. Al igual que los desarrollos informales, más del 60% han tenido una extensión inferior a las 5 Ha.

**Ilustración 2 Ha de Desarrollos normales en Bogotá**



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

**Plano 2 Desarrollos formales con relación a desarrollos informales**



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009

Apoyándose en las gráficas anteriores, es posible indicar que el desarrollo urbano en Bogotá cumple con los siguientes parámetros, reconocidos por el diagnóstico del POT:

- La ciudad se constituye en una colcha de sectores independientes, en condiciones problemáticas para su integración al sistema continuo de la ciudad (mallas vial y de servicios).
- El desarrollo formal se hace sobre un globo de terreno que no es subdividido internamente. Se configura un esquema de agregación que sustituye a la desagregación.
- Las edificaciones se distribuyen libremente dentro del predio, de modo que los conjuntos no se relacionan con los desarrollos circunvecinos, y se articulan a la ciudad sólo por una vía.
- Los espacios comunales se diferencian y separan de los espacios públicos, que se reducen al mínimo exigido por la norma.
- Dependen exclusivamente del sistema vial principal y privatizan los elementos del sistema local de vías y equipamientos. Su perímetro está definido con un cerramiento continuo que lo aísla por completo.
- Consolidan una periferia densa, de difícil accesibilidad y baja dotación de infraestructuras viales, áreas libres y equipamientos, que crece y se multiplica sobre la base de ocupar las estructuras rurales y suburbanas existentes, además de generar una dependencia obligada a las vías metropolitanas y una deficiencia en la prestación de servicios públicos

Además de lo anterior, los diagnósticos realizados por Planeación Distrital, indican que la ciudad de origen informal legalizada ha seguido creciendo. Los datos resultantes de la comparación de las bases catastrales de los años 2004 y 2010 indican que en 2004 se encontraban 414has sin construir mientras que en el año

2010, 90has no presentan ninguna construcción.

Igualmente los barrios de origen informal siguieron creciendo si se tiene en cuenta la relación entre el área construida y el área del predio (metros cuadrados de construcción / área del predio), es decir la forma en que se ocupan los predios. Mientras que en 2004 esta relación era de 1,49 en predios residenciales, en 2010 es de 1,68, incremento que se da ya sea por una ocupación mayor del predio o por la construcción de pisos adicionales.

Estos datos muestran que la dinámica de densificación en sectores de origen informal, en donde prima el desarrollo predio a predio, se caracteriza por los siguientes procesos de densificación: generación de nuevos lotes (desenglobes), construcción de vivienda nueva (sobre predios vacíos existentes) y aumento de pisos en edificaciones ya construidas. Este crecimiento se ve reflejado en el aumento de densidad. Los datos muestran que los desenglobes en el lapso de 4 años se incrementaron un 7,41% en el número de unidades prediales, se construyeron aproximadamente 15.743 predios lo que refleja una tasa de densificación del 23,06%, y aproximadamente 39.557 predios aumentaron su área de construcción, lo que representa un índice de crecimiento del 11,99% en este período. Sin embargo, para el mismo periodo se registran tan solo 3.436 licencias de construcción.<sup>13</sup>

### **3.2 Bienes Públicos adquiridos por el desarrollo predio a predio**

El crecimiento de la ciudad de Bogotá, a partir de los procesos de urbanismo o de los desarrollos de origen clandestino o urbanizaciones ilegales, genera para la comunidad una serie de espacios físicos que deben atender las necesidades

---

<sup>13</sup> Diagnóstico de Ciudad. SDP 2010.

básicas de la población, representados en equipamientos de salud, educación, bienestar social, entre otros, parques y el sistema vial local de la ciudad.

A partir de lo anterior se constituyen como bienes de uso público generados con el proceso de urbanización de la ciudad, los equipamientos, parques y vías locales, y a la vez se constituyen en indicadores para la presente investigación. Resulta importante para los efectos de la presente investigación, realizar un análisis de estos bienes de uso público, en el contexto general a partir del desarrollo de la ciudad y a la luz de la información que reposa en la Secretaría Distrital de Planeación.

### **3.2.1 Consideraciones generales de los bienes de uso público generados a partir del desarrollo urbanístico de la ciudad.**

Los desarrollos urbanísticos con licencia y aquellos que han sido legalizados, tienen la obligación de entregar al Estado unas cesiones que se constituyen en bienes públicos. Estas cesiones obligatorias son una contraprestación que debe hacer el propietario de un terreno, como componente del proceso o actividad económica de la urbanización y a cambio del permiso que le otorga la administración local para su posterior edificación.<sup>14</sup>

Es necesario aclarar que las cesiones urbanísticas obligatorias no se realizan a título gratuito en tanto la cesión que impone la norma es la carga que debe asumir el propietario para poder urbanizar y por ende explotar su terreno, sobre todo teniendo en cuenta que esta es la base para la posterior edificación de los mismos.

---

<sup>14</sup> MOLINA, Humberto. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. Pag. 247

En este sentido, para que el propietario de un predio pueda urbanizarlo y/o edificarlo, tendrá que cumplir con la obligación de ceder las áreas de terreno correspondientes a zonas de espacio público para vías, parques y equipamientos, las cuales quedarán aprobadas en la respectiva licencia de urbanismo y señaladas en el plano urbanístico correspondiente y cuya entrega se hará posteriormente una vez cumplido el proceso de urbanización.

Pero además de esto, el propietario que cede una parte del área de su terreno cuando pretende urbanizar, obtiene otro beneficio porque el precio de las fajas o porciones de terreno objeto de las “cesiones obligatorias gratuitas”, se refleja a su vez en el precio del terreno restante que aumentará de valor por causa o motivo de las obras de urbanización a emprenderse por el particular. Tal como se mostró anteriormente, son estos bienes públicos una parte estructural en la formación del precio del suelo.

Las bases de datos de la Defensoría del Espacio Público (entregadas a la Secretaría Distrital de Planeación) contienen información geográfica y alfanumérica de las cesiones entregadas por cerca de 2800 desarrollos urbanísticos en la ciudad, contando entre ellos los desarrollos informales ya legalizados que han entregado cesiones al distrito.

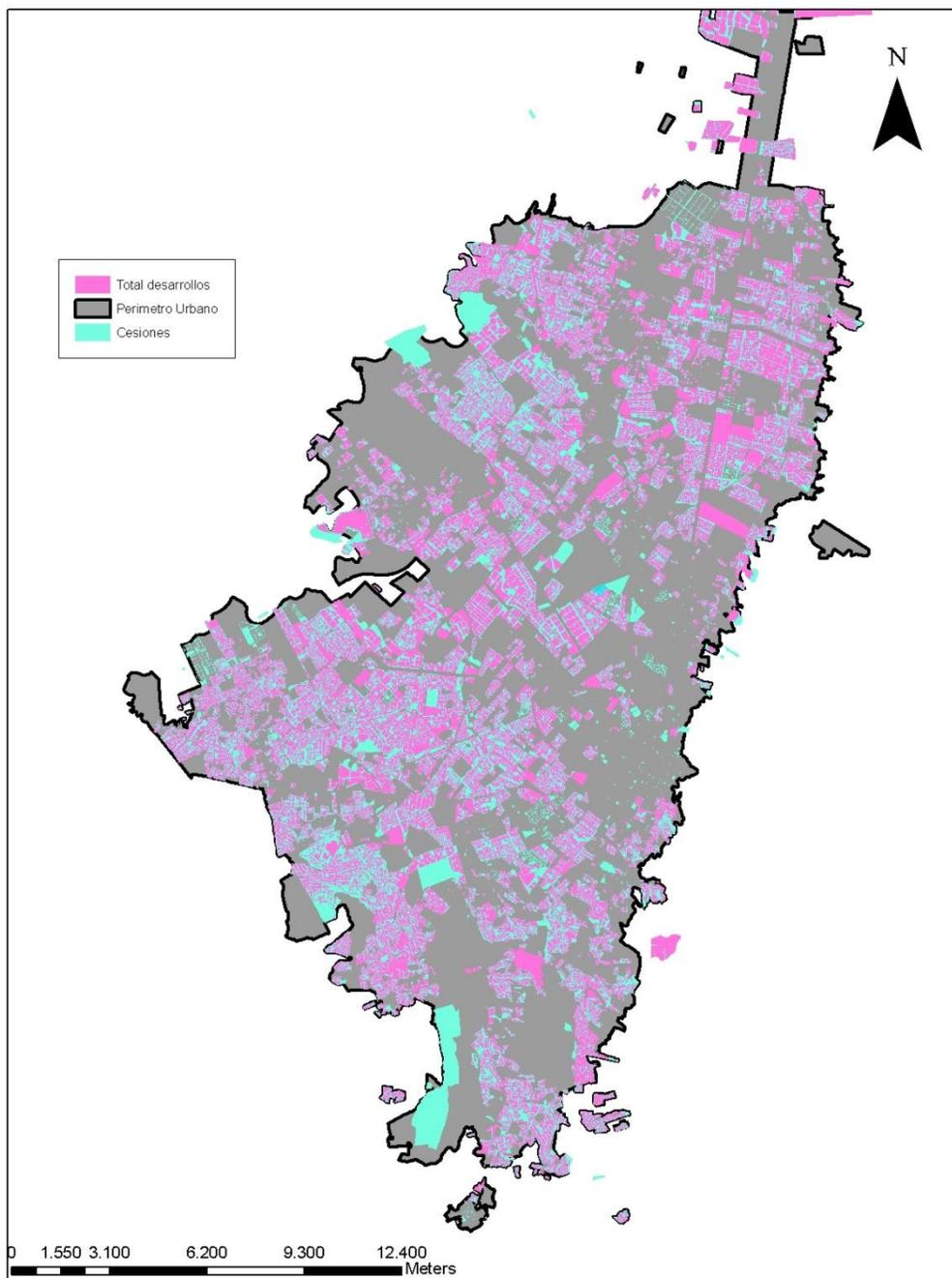
En dichas bases de datos existe información de 1811 predios entregados como zonas de equipamiento comunal que suman 452 Ha. Hay registro de 7004 predios destinados a ser zonas recreativas o parques, que suman un total de 1691 Ha. Por último, se registran 38201 predios destinados a ser vías, los cuales suman 4432 Ha.

<b>Uso</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Área (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Área (Ha)</b>
Zona equipamiento comunal	1811	4.529.107,234	452,910723
Zonas recreativas	7004	16.919.955,000	1691,9955
Zonas Viales	38201	44.329.557,000	4432,9557
<b>Total</b>	<b>47016</b>	<b>65.778.619,234</b>	<b>6577,86192</b>

Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009

En el plano número 3 se puede observar como el desarrollo urbano predio a predio, disperso y con falta de planeación a través de los bienes públicos que necesita la ciudad, ha llevado a que las cesiones obligatorias no se encuentren articuladas. De tal forma, las cesiones obligatorias de bienes públicos en el distrito constituyen una multiplicidad de pequeños predios que no pueden constituir una estructura urbana con criterios planificados de trazado urbano y una red de parques y equipamientos colectivos con accesibilidad a todos los ciudadanos.

### Plano 3 Total de cesiones obligatorias recibidas por el distrito



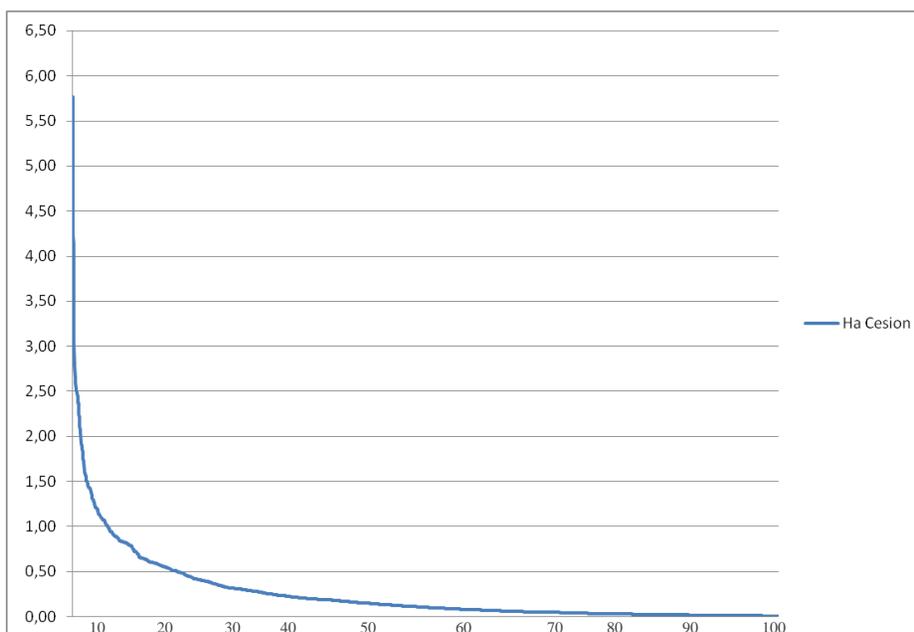
Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009

En atención a lo anterior, se considera pertinente para el trabajo que se adelanta realizar un análisis de los bienes de uso público que se han generado a partir del proceso de desarrollo urbanístico (legal e ilegal), a partir de 3 indicadores: equipamientos, parques y vías, los cuales se observan desde el objetivo propuesto en la presente investigación<sup>15</sup>.

### 3.2.2 Equipamientos

Al realizar un análisis específico para las cesiones destinadas a ser equipamientos comunales, se encuentra que más del 60% son predios que están por debajo de las 0.2 ha, teniendo en promedio 1626 mts<sup>2</sup>.

**Ilustración 3 Área de las cesiones para equipamiento en Ha**

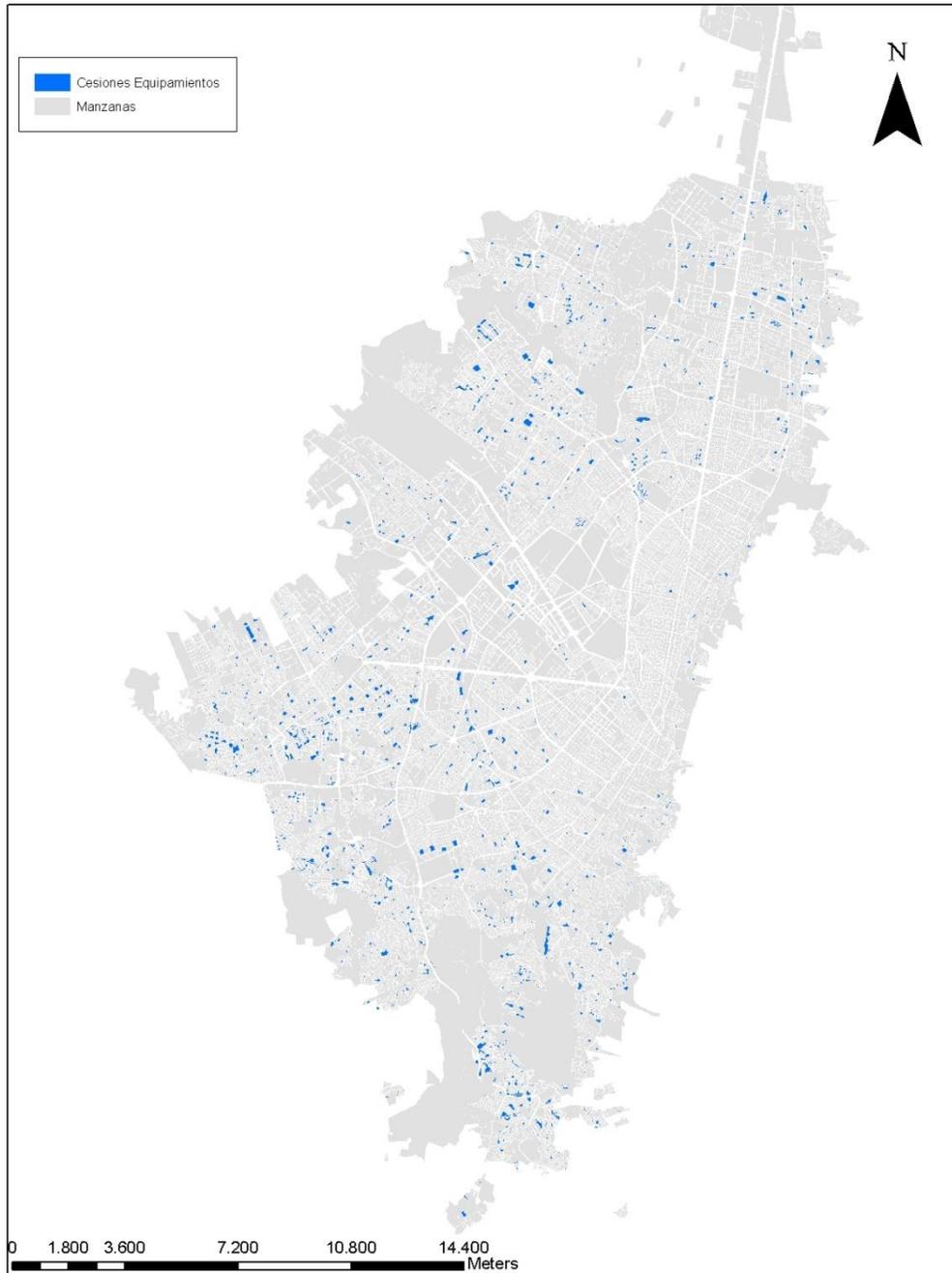


Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ SILVA, Roberto. Jolly, Jean-Francois. Niño Soto Alexander. *Algunos apuntes sobre causas e indicadores del deterioro urbano*, pag. 60.

Elementos fundamentales para el desarrollo de la vida en la ciudad como lo son los equipamientos colectivos, los cuales deben ser localizados óptimamente a través de criterios de accesibilidad, cobertura, jerarquía o complementariedad, han recibido pequeñas porciones de suelo desarticuladas, en función de las áreas residuales que resultaban de los desarrollos urbanísticos, como se observa en el plano 4.

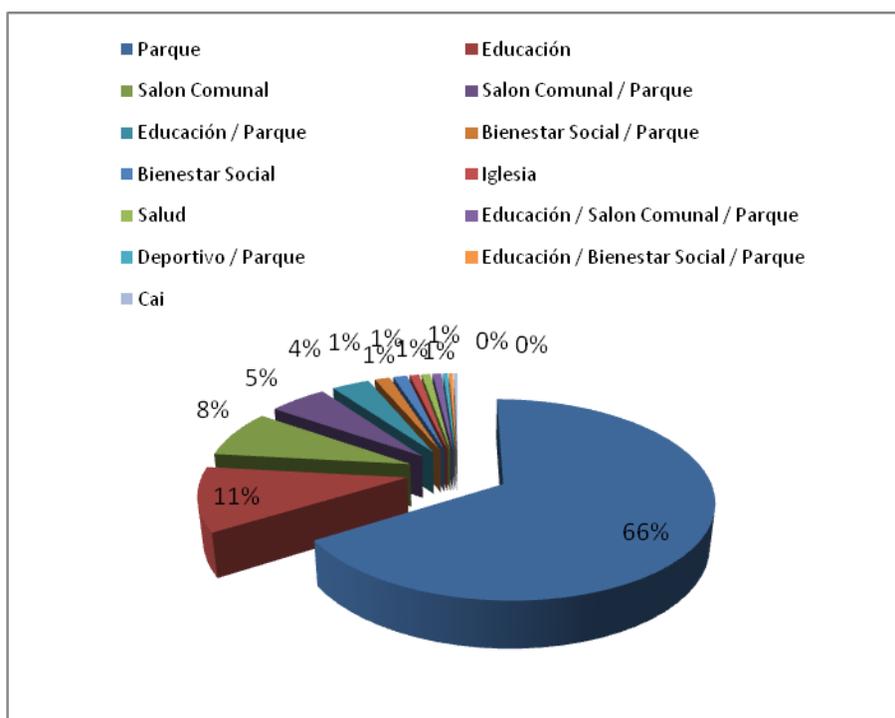
## Plano 4 Cesiones para equipamientos



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

Ahora bien, si se realiza un análisis del uso que están recibiendo esas cesiones para equipamientos colectivos en la ciudad, a través de un cruce con las bases de datos catastrales del año 2009, se encuentra que el 66% de dichas cesiones no tienen ningún tipo de uso dotacional, y son parques. Teniendo en cuenta las dimensiones de los predios entregados para los equipamientos, 1626 mts2 en promedio, se puede llegar a la conclusión de que son parques de bolsillo en donde difícilmente se pueden desarrollar actividades recreativas, teniendo en cuenta la gran cantidad de población demandante de estos pequeños espacios.

### Uso actual de las cesiones para zona de equipamiento comunal

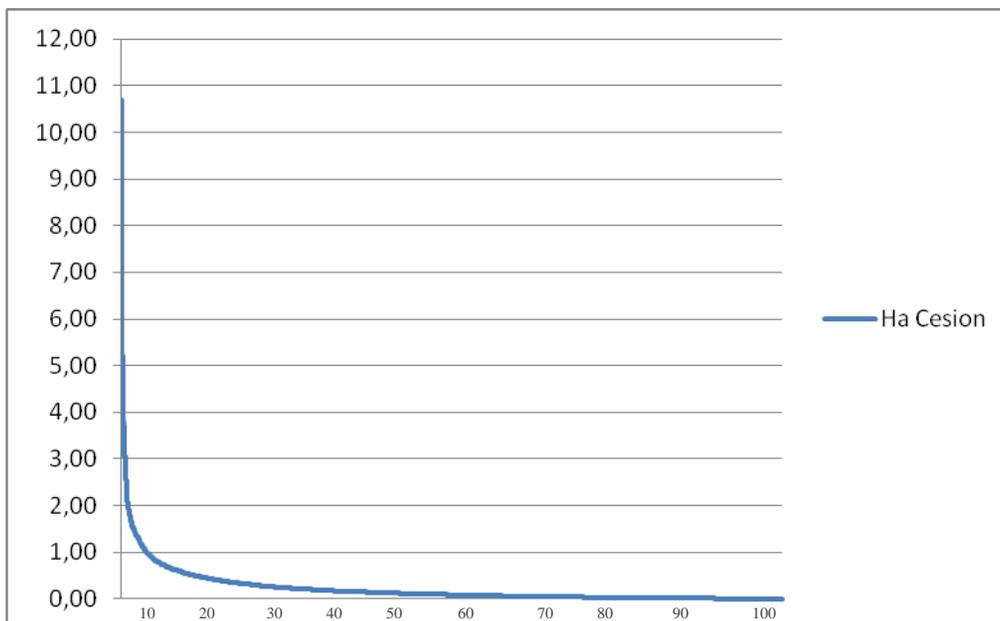


Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

### 3.2.3 Parques

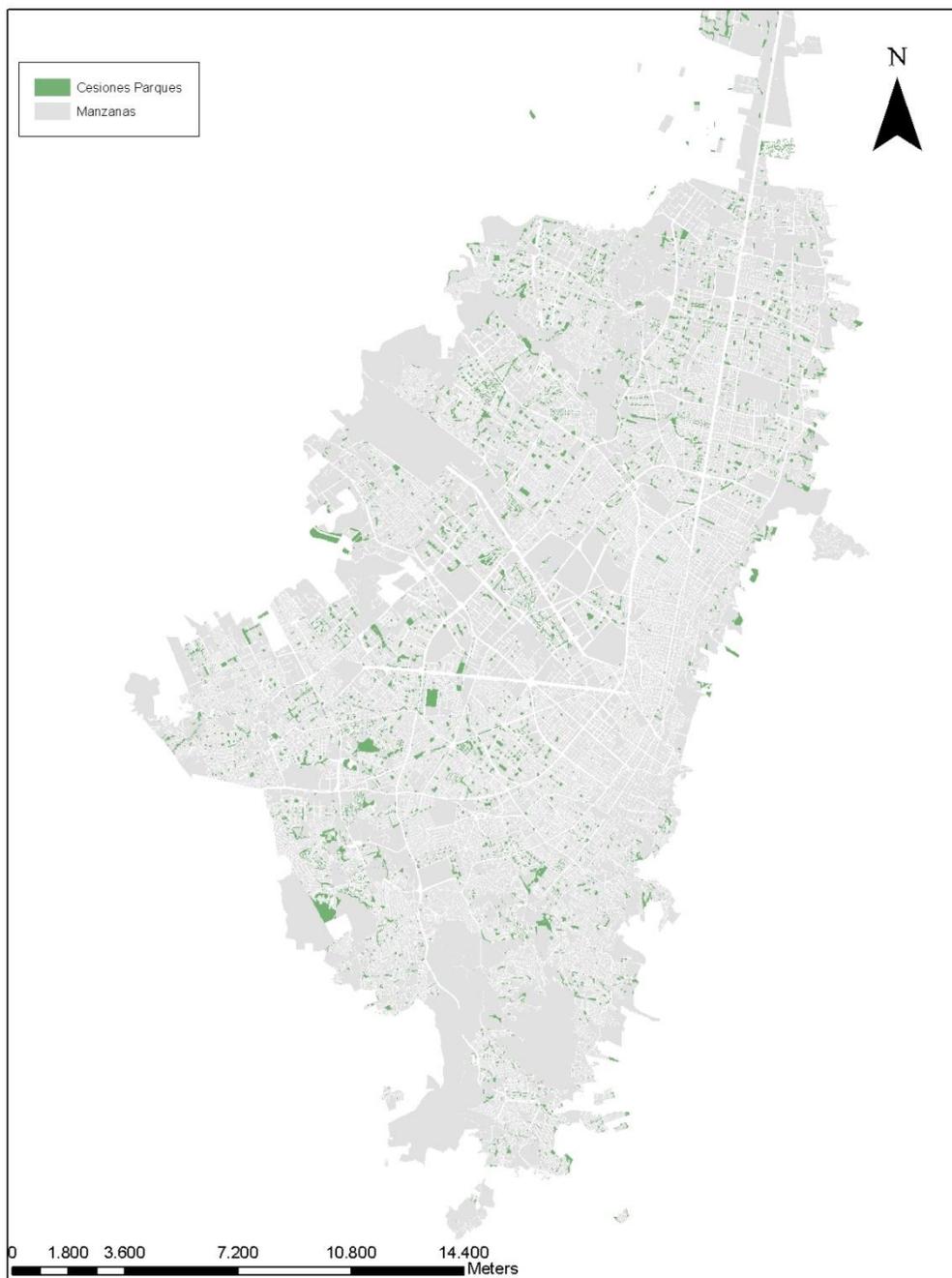
Las cesiones recibidas para parques muestran que de las 7004 cesiones recibidas el 98% están por debajo de 1 ha. Para ser más específicos, el promedio de estas áreas, indican que los predios son de 1630 mts<sup>2</sup>, como se puede observar en la ilustración. Estos datos permiten entender el por qué del bajo indicador de espacio público con el que cuenta la ciudad. Básicamente se puede concluir que los elementos para la recreación que ha recibido la ciudadanía bogotana han sido producto desarrollos desarticulados de un modelo general de ciudad, lo cual ha dado como resultado una red desestructurada de pequeños espacios que no cuentan con el área suficiente para satisfacer las necesidades de recreación pasiva y activa que tiene la población.

**Ilustración 4 Área de cesiones para parques en Ha**



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

### Ilustración 5 Cesiones para parques



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

### 3.2.4 Vías

El desarrollo urbano predio a predio en Bogotá, ha tenido como consecuencia un sistema vial desarticulado, dado que la malla vial secundaria que se ha recibido como parte de los procesos de urbanismo, no responde a criterios generales para la movilidad en la ciudad, sino a criterios privados de ordenamiento en el interior de cada sector. De tal forma, como se puede observar en el plano 5, la ciudad ha recibido una gran parte de vías secundarias en una lógica de yuxtaposición, lo cual genera una serie de parches, inconexos y sin coherencia en el trazado.

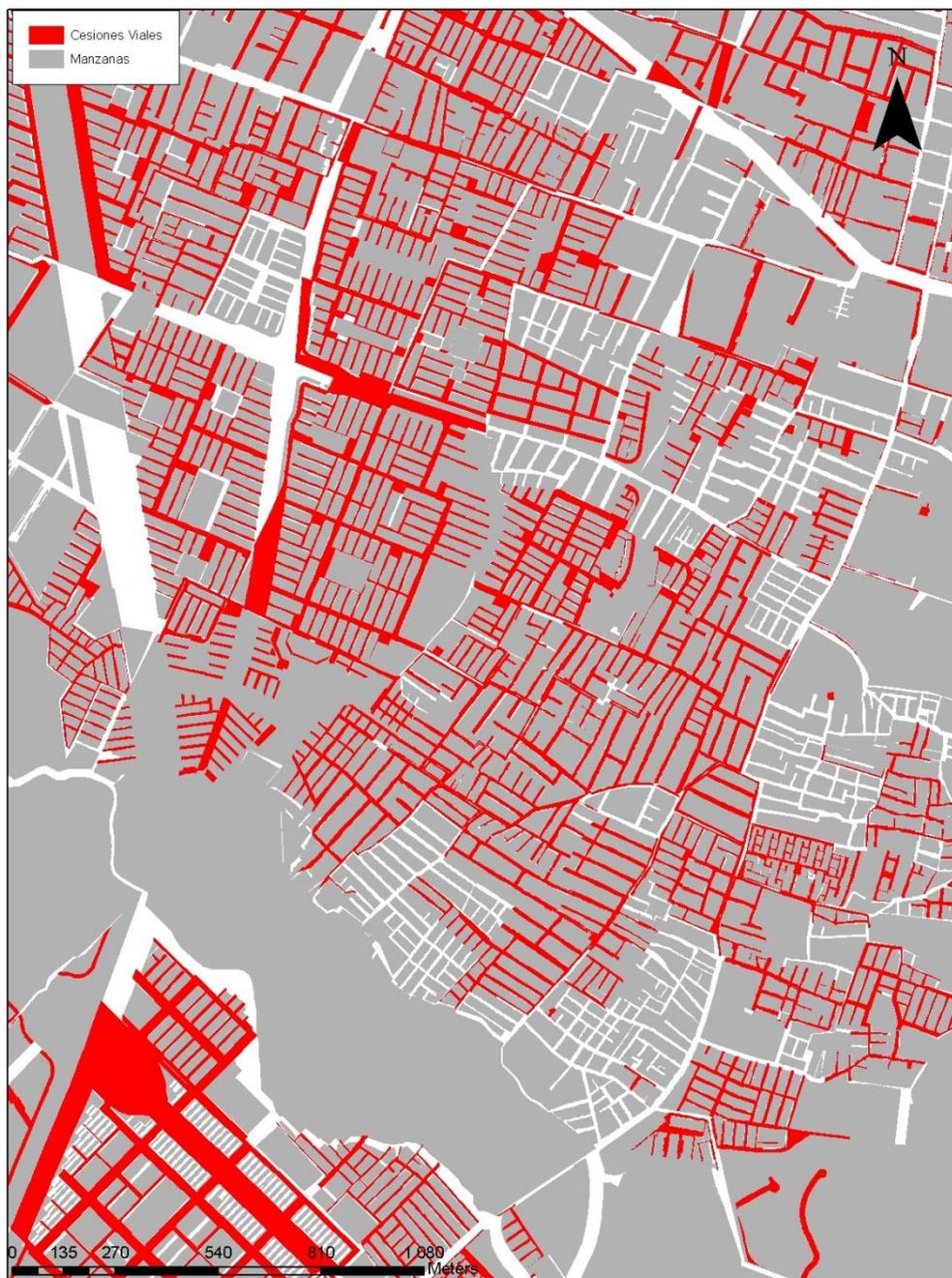
Esto ha llevado a que la movilidad en la ciudad dependa casi que de manera exclusiva de la malla vial principal, lo cual ha provocado su saturación por parte del transporte público colectivo y vehículos privados. Básicamente, la ausencia de un trazado vial adecuado en el interior de los desarrollos urbanos, no ha permitido que exista una coherencia e interconexión entre distintas partes de la ciudad, de manera tal que se puedan realizar desplazamientos a través de ella. Como se mencionó anteriormente, cumplen con una función exclusiva de conectar las distintas partes en el interior del desarrollo urbanístico (áreas de comercio, vivienda, recreación, equipamientos), pero no están diseñadas para la articulación con otros sectores de la ciudad.

## Plano 5 Cesiones para vías



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

## Plano 6 Zoom a las cesiones para parques



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009

Los anteriores planos evidencian la carencia de un trazado vial articulado, en el que cada urbanismo o desarrollo aprobado en la ciudad, sólo tiene en cuenta sus vías pero sin articularlas con los demás urbanismos. Se observa también ausencia de un trazado vial continuo, que genere vías internas definidas y sin interrupción.

### **3.3 Diagnóstico actual**

Los planes parciales incluyen aspectos relacionados con directrices urbanísticas específicas que orientan la operación urbana hacia el aprovechamiento de los inmuebles, la creación o mejoramiento de espacio público, entre otros, Igualmente las normas específicas para el área objeto de la operación urbana, deben definir los usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos.

En esa medida, es importante entrar a analizar algunos indicadores que permitan verificar las condiciones actuales del desarrollo urbano de la ciudad, indicadores como vivienda, espacio público y equipamientos, los cuales marcarán la ruta de gestión y permitirán concluir si existe un déficit de estos en relación con las propuestas que desde el Plan de Ordenamiento Territorial se fijaron para la ciudad.

#### **3.3.1 Situación de la vivienda**

La Encuesta de Calidad de Vida realizada para Bogotá en el año 2007 determinó que el número de hogares en déficit de vivienda es de 307.945, es decir el 15,56% hogares de la ciudad.

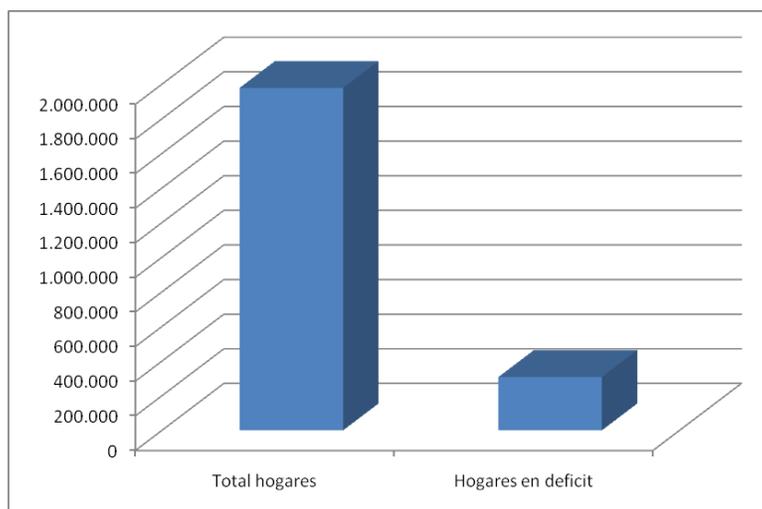
Según la metodología para establecer el déficit de vivienda, se estableció que de

los hogares en déficit para 2007, el 47% presenta déficit cuantitativo, es decir hogares cohabitando en la misma vivienda o en hacinamiento no mitigable y el 53% restante corresponde al déficit cualitativo, es decir, en las condiciones habitacionales de la vivienda, con carencias en servicios públicos domiciliarios, con pisos en tierra, en hacinamiento o en alguna de éstas combinaciones.

Fuente	Total Hogares Bogotá	Total Hogares con Déficit	Déficit Cuantitativo		Déficit Cualitativo	
			Total	%	Total	%
ICV 2007	1.978.528	307.945	145.822	7,4%	162.124	8,2%

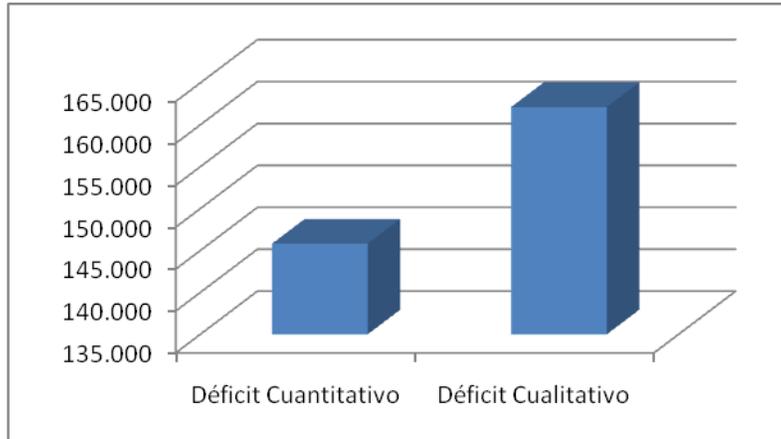
Fuente ICV 2007.

### Ilustración 6 Total hogares con déficit de vivienda en Bogotá



Fuente ICV 2007. Elaboración Propia.

### Ilustración 7 Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Bogotá



Fuente ICV 2007. Elaboración Propia.

Esto significa que la ciudad tendría que construir un total de 145822 viviendas para cubrir su déficit cuantitativo y mejorar 162124 viviendas para cubrir su déficit cualitativo.

La distribución espacial del déficit cuantitativo de 2007 muestra que Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, Bosa y Suba concentran el 60% del déficit de la ciudad. En 2003, la mayor concentración del déficit cuantitativo (63%) estaba en las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme, Bosa y Suba.

No obstante que la política de vivienda digna está presente en todos los planes de desarrollo tanto distrital como nacional, las gráficas anteriores permiten concluir que el déficit cuantitativo y cualitativo no ha disminuido. Para el caso de Bogotá, D. C., la política de vivienda debería cristalizarse en la gestión del suelo, sin embargo, tal política no ha podido ser implementada cabalmente por falta de precisión sobre los instrumentos a emplear.

### 3.3.2 Situación del espacio público

Teniendo en cuenta la base de datos del IDR 2009, la ciudad cuenta con un total de 2.466 has de parques y una población DANE, actualizada a 2009, de 7.259.597 dando como resultado un indicador de 3,4 m<sup>2</sup>/habitante.

Desagregando indicadores por la escala de los parques se encontró que para la escala metropolitana se tiene un indicador de 0,77m<sup>2</sup> de parque por habitante, en la escala zonal 0,25m<sup>2</sup>, en la escala vecinal 2,26m<sup>2</sup> y de bolsillo 0,13m<sup>2</sup>, determinando que existe mayor deficiencia de zonas verdes en las escalas metropolitana, zonal y de bolsillo.

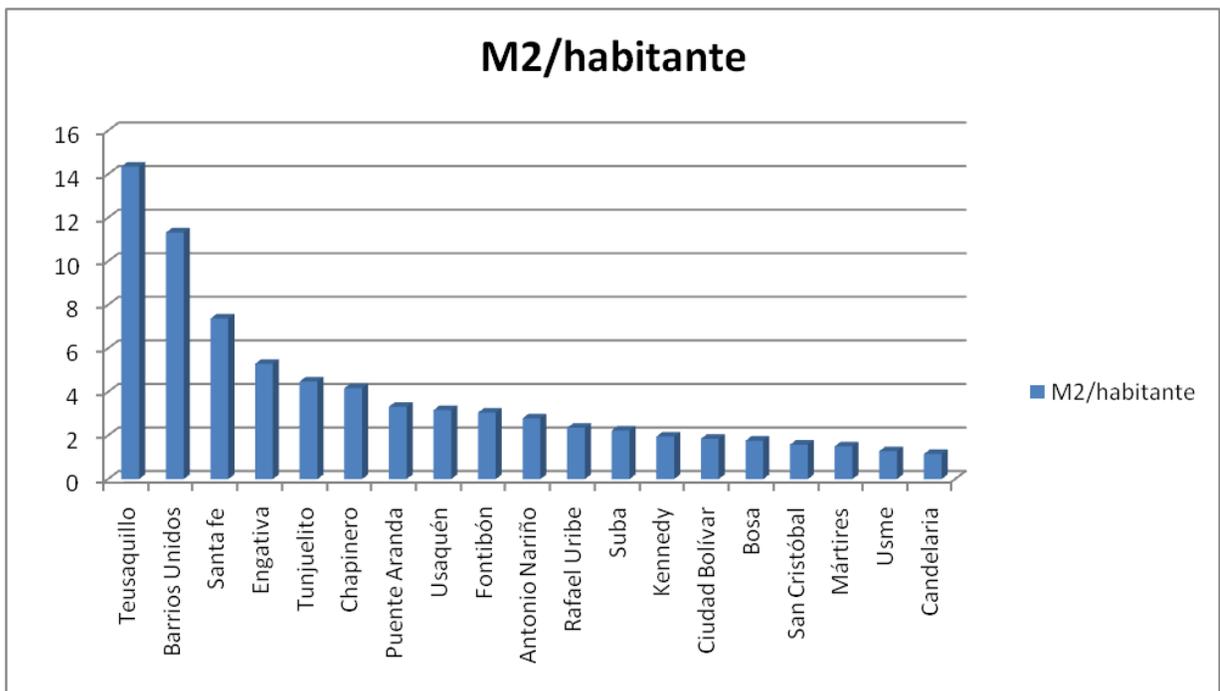
La distribución del indicador de espacio público en la ciudad no tiene una homogeneidad. Hay grandes diferencias entre localidades como Barrios Unidos y Teusaquillo que tienen un indicador de 11.32 y 14.35 mt<sup>2</sup>/hab respectivamente y localidades como San Cristóbal, Usme, Bosa, Los Mártires, La Candelaria y Ciudad Bolívar que tienen un indicadores por debajo de los 2 mt<sup>2</sup>/hab

No	Localidad	M2/habitante
1	Usaquén	3.16
2	Chapinero	4.17
3	Santa fe	7.37
4	San Cristóbal	1.58
5	Usme	1.28
6	Tunjuelito	4.48
7	Bosa	1.76
8	Kennedy	1.95
9	Fontibón	3.05
10	Engativa	5.29
11	Suba	2.23
12	Barrios Unidos	11.32
13	Teusaquillo	14.35

14	Mártires	1.50
15	Antonio Nariño	2.79
16	Puente Aranda	3.32
17	Candelaria	1.15
18	Rafael Uribe	2.35
19	Ciudad Bolívar	1.85

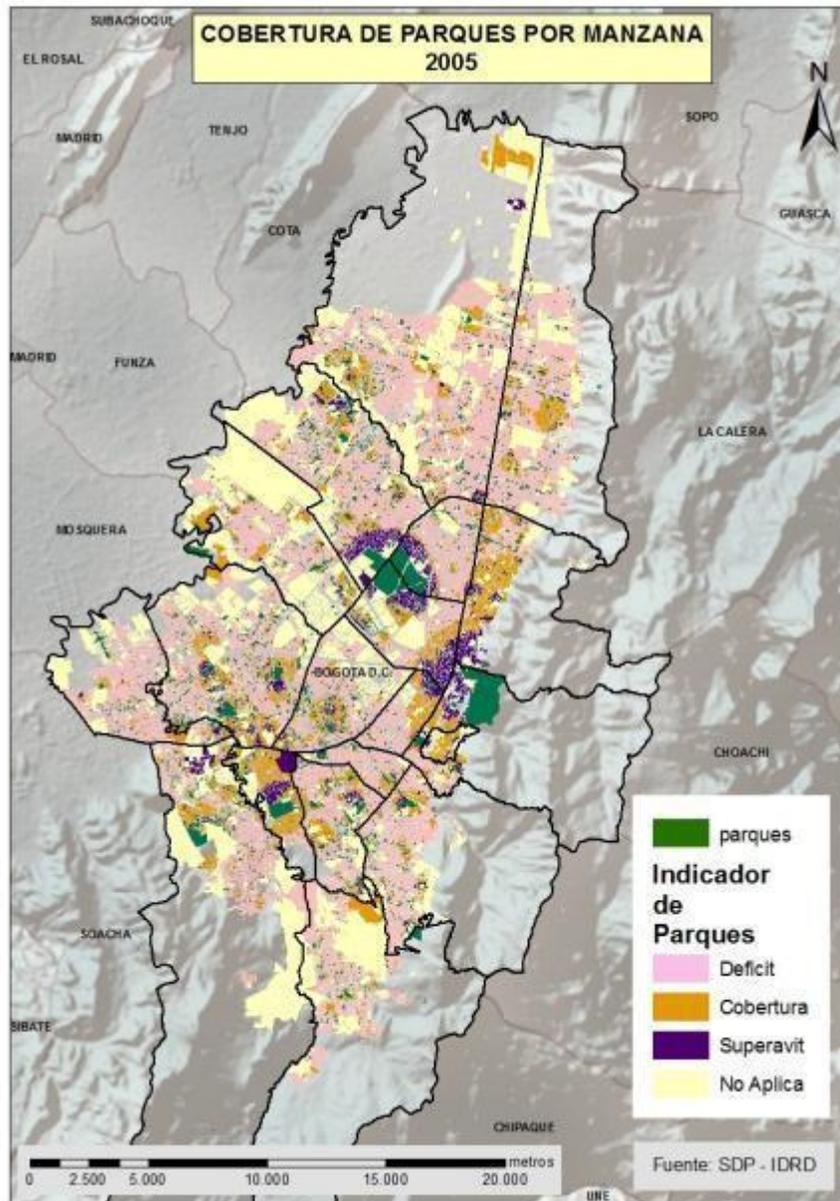
Fuente SDP 2009.

**Ilustración 8 Espacio público en las localidades**



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

### Ilustración 9 Cobertura Parques año 2005



Fuente SDP IDRD 2005.

### 3.3.3. Situación de los equipamientos colectivos

Los equipamientos públicos existentes en la ciudad muestran una distribución espacial desequilibrada en función de las tendencias desorganizadas de ocupación del territorio que históricamente ha tenido la ciudad. De tal forma, la mayor concentración se ubica en las localidades del sur y occidente de la ciudad en áreas periféricas, mientras que el centro presenta una menor existencia de dotacionales.

Por tal razón, es de vital importancia realizar un análisis más detallado de la distribución espacial y los indicadores de presencia de los equipamientos colectivos.

<b>Equipamiento</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Habitantes/equipamiento</b>
Jardines infantiles	981	362
Educación pública	671	1069
Educación privada	1988	746
Educación superior	105	40246
Teatros	49	130182
Salas de Cine	43	148347
Centros culturales	74	86201
Salas de exposición	5	1275758
Bibliotecas	47	135721
Museos	39	163562
Salones comunales	445	14334
Hospitales Nivel I	215	29669
Hospitales Nivel II	13	490686
Hospitales Nivel III	39	163562
Centros de justicia	23	277344

Fuente: SDP 2006

Para hacer un análisis de la distribución de equipamientos colectivos y servicios urbanos en las localidades de Bogotá, los diagnósticos realizados por la Secretaría Distrital de Planeación parten por realizar la siguiente distribución de las localidades según su ubicación:

1. Un primer grupo conformado por las localidades centrales: Chapinero, Santafé, Teusaquillo y La Candelaria.
2. Un segundo grupo conformado por localidades subcentrales: Usaquén, Barrios Unidos, Los Mártires, Puente Aranda, Antonio Nariño, Tunjuelito y Rafael Uribe.
3. Un tercer grupo conformado por las localidades de la periferia sur y occidental, formado por San Cristóbal, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá y Suba.

Las localidades centrales tienen el 23.5% del equipamiento de la ciudad, las localidades subcentrales el 26.9% y las localidades periféricas el 47.6%.

Al relacionar los datos de cantidad de equipamientos y cantidad de población demandante, se puede establecer un claro desequilibrio en la distribución geográfica de estas infraestructuras. En las localidades centrales se cuenta con un equipamiento por cada 314 habitantes mientras que en las localidades subcentrales es de uno por cada 1.319 y en las localidades periféricas de uno por cada 3.446 habitantes.

### Equipamientos totales por habitante en grupos de localidades

<b>Grupo</b>	<b>Habitantes por equipamientos</b>
Localidades centrales	314
Localidades subcentrales	1319
Localidades de periferia	3446

Fuente SDP 2006.

Al analizar la distribución de equipamientos colectivos de escala zonal, urbana o metropolitana, los cuales prestan servicios más especializados, se pudo evidenciar que existe una fuerte concentración de los servicios en las localidades centrales de la ciudad.

Las localidades de periferia sólo poseen el 29.5% del total de los equipamientos de carácter metropolitano, urbano y zonal, lo cual demuestra claramente la asimetría en la distribución de estos elementos socio urbanos en la ciudad.

### Porcentaje de equipamientos excluyendo los vecinales por grupos de localidades

<b>Grupo</b>	<b>Porcentaje del Total de Equipamientos</b>
Localidades centrales	42.1%
Localidades subcentrales	28.4%
Localidades de periferia	29.5%

Fuente SDP 2006.

### **Equipamientos excluyendo los vecinales por habitante excluyendo los vecinales**

<b>Grupo</b>	<b>Habitantes por equipamientos</b>
Localidades centrales	400
Localidades subcentrales	2494
Localidades de periferia	6254

Fuente SDP 2006.

Al analizar la distribución per cápita del equipamiento, la diferencia entre los grupos de localidades es bastante alta, dado que las localidades centrales tienen 4.2 veces más equipamientos que las subcentrales y 11.0 más que las periféricas. Excluyendo el equipamiento de escala vecinal, la relación es de 6.2 equipamientos que las subcentrales y 15.6 veces más equipamientos en las localidades periféricas.

El diagnóstico actual permite concluir que en relación con los temas objeto de análisis vivienda, espacio público y equipamientos colectivos existe un déficit marcado en relación con las propuestas que desde el POT se fijaron para la ciudad, relacionadas con el desarrollo urbano integrado, que propenda por una ciudad en condiciones dignas para todos, con suficientes viviendas, espacio público de calidad y accesibilidad, y por supuesto con equipamientos dotacionales que garanticen la sostenibilidad.

En este contexto, los instrumentos de planeación están llamados a garantizar o mejor aún a propiciar las condiciones mínimas o necesarias para que el desarrollo urbano tenga la connotación de integral. Así, los planes parciales deben responder a este concepto, sobre todo si se tiene en cuenta que desde el año 1997 fueron

introducidos en nuestra legislación urbanística, como instrumentos de primer orden para la planeación.

Es importante ahora, realizar un breve estudio de las normas que introdujeron en el ordenamiento del país este instrumento de planeación, las cuales darán el punto de partida para la propuesta que se plantea con el presente trabajo.

## **4. INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA EL DESARROLLO URBANO INTEGRAL EN COLOMBIA**

### **4.1 Ley 9 de 1989**

El 11 de enero de 1989, mediante la expedición de la Ley 9, se dictaron normas relacionadas con los planes de desarrollo municipal, compraventa, expropiación de bienes inmuebles, entre otras disposiciones.

Vale la pena mencionar que el país no contaba con una reglamentación clara y contundente en temas relacionados con la planeación urbana. Esta situación generó un sistema de planeación y de aprovechamiento del territorio altamente inequitativo, por lo menos para el desarrollo ordenado de las ciudades.

Con la expedición de la Ley 9 de 1989 se trató de enmendar tal situación por cuanto definió, por ejemplo, el contenido y alcance de normas urbanísticas relacionadas con el uso del suelo, e introdujo algunos instrumentos para facilitar la gestión territorial del ordenamiento como el reajuste de tierras o el desarrollo prioritario, por citar algunos.

No obstante la Ley reglamentó para el sector público, y a través de procesos administrativos, negocios como el de la enajenación voluntaria y la expropiación para la adquisición de bienes inmuebles para la ejecución de obras públicas, desarrolló en muchos de sus artículos figuras de ordenamiento territorial que pueden considerarse como el punto de partida de la planeación urbana en el país,

y por qué no de conferirle a las autoridades municipales el derecho a intervenir en los usos del suelo<sup>16</sup>.

Para entonces se hablaba, por ejemplo, de los planes de renovación urbana dirigidos a introducir modificaciones al uso de la tierra y de las construcciones, para detener el proceso de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, con objetivos claramente definidos: aprovechamiento de la infraestructura de servicios, densificación de áreas para vivienda y servicios, rehabilitación de bienes históricos y culturales<sup>17</sup>.

Sin embargo, la denominada ley de reforma urbana contempló algunas reglamentaciones que no estaban relacionadas de manera directa con el ordenamiento urbano (por ejemplo la legalización de títulos para vivienda, que bien podía incluirse en una reglamentación o estatuto propio de vivienda, entre otros), lo que implicó que las entidades territoriales cumplieran sus postulados de manera discrecional o supeditada a la voluntad política de la administración de turno.

## **4.2 Ley 388 de 1997**

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 sobre desarrollo territorial, se avanzó de manera efectiva en la planeación territorial, al vincular los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas allí consagradas a principios trascendentales como la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución de equitativa de cargas y beneficios<sup>18</sup>,

---

<sup>16</sup> MOLINA, Humberto. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. Pag. 248

<sup>17</sup> Artículo 39, Ley 9 de 1989

<sup>18</sup> Artículo 2, Ley 388 de 1997

con el objeto primordial de crear mecanismos que permitan regular y facilitar el acceso al suelo lo que garantiza el cumplimiento de las funciones ya mencionadas de la propiedad.

El tipo de cambio esperado con la Ley 388 se podría tipificar como el tránsito de un urbanismo basado en el control del constructor individual a una planeación basada en la gestión pública del desarrollo urbano<sup>19</sup>.

Al constituirse la Ley 388 como el norte de la planeación urbana en el país, aporta para el desarrollo territorial instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Parciales, y permite su desarrollo a través de herramientas como la distribución equitativa de cargas y beneficios, la participación en plusvalías, la cooperación entre partícipes, por citar algunos, lo que necesariamente traería como consecuencia el desarrollo de ciudades ordenadas, con altos estándares de calidad de vida, y por supuesto ambientalmente sostenibles.

La Ley 388 de 1997 establece que los predios que se encuentren en suelo de expansión urbana para ser desarrollados, deberán primero presentar ante la autoridad de planeación solicitud de aplicación del instrumento de planeación denominado Plan Parcial, a efecto de realizar *englobes*, de los predios que integran el área para el plan parcial, de manera que se les pueda dar tratamiento de un solo predio y poder integrar vías, zonas verdes, áreas de edificación y equipamientos que garanticen su vínculo funcional con la estructura de ciudad existente.

---

<sup>19</sup> MOLINA, Humberto. De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. Pag. 250

El artículo 19 de la Ley 388 de 1997 establece que los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.

De la definición que plantea el artículo 19 citado, podemos sintetizar los elementos que integran el plan parcial:

1. Permiten la adopción de normas en los usos del suelo y en las actuaciones urbanísticas sin recurrir a trámites vía Concejo municipal/distrital. Aun cuando el plan parcial no puede desconocer las reglamentaciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.
2. El plan parcial hace parte del Plan de Ordenamiento Territorial, por cuanto se ubica en su estructura espacial: suelo urbano y de expansión urbana, además de otras figuras previamente determinadas en el POT: unidades de actuación urbanística, macroproyectos y otras operaciones urbanas.
3. Las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial se desarrollan y complementan a través del plan parcial.
4. Están determinados para áreas de suelo urbano y de expansión urbana, por ende están excluidos del suelo rural, suburbano y en cierta medida del suelo de protección.

De lo anterior se deduce que el objeto del plan parcial es fijar las normas urbanísticas técnicas y específicas para el área de intervención, por cuanto debe establecer los aprovechamientos urbanísticos, las intensidades de uso y edificabilidad, incluir las obligaciones de cesiones públicas así como la construcción de equipamientos

En concepto del Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los planes parciales *son un instrumento de planificación física y de cálculo económico que permiten conocer cuáles son los costos y beneficios que tiene el desarrollo y construcción de un área específica*<sup>20</sup>.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 el plan parcial se hace obligatorio en el suelo de expansión urbana, lo que lo convierte en un ordenamiento de escala menor que el POT, por cuanto exige un mayor detalle para su desarrollo y una gestión específica del suelo con los propietarios que integran el área del Plan Parcial.

Así, los planes parciales se vuelven obligatorios siempre y cuando se trate de definir el planeamiento, a nivel de norma urbana específica, para las actuaciones urbanísticas que se localizan en suelo de expansión, para algunas áreas del suelo urbano, así como para la ejecución de unidades de actuación urbanística, macroproyectos y otras actuaciones urbanas especiales.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, los planes parciales deben incluir los siguientes aspectos:

---

<sup>20</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia – Una práctica colectiva hecha realidad. Produmedios, 2005, Pag. 122.

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.
2. La definición de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como:
  - a. El aprovechamiento de los inmuebles.
  - b. El suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas.
  - c. Los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculados al mejor aprovechamiento de los inmuebles.
  - d. Los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo.
3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.

4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.
5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas de acuerdo con la naturaleza, objetivos y directrices de la operación o actuación respectiva.
6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

La Ley estableció un procedimiento *simple* para la aprobación de los planes parciales según el cual se tendrá en cuenta lo siguiente:

1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados.
2. Una vez que la autoridad de planeación considere viable el proyecto de plan parcial, lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación.

3. Una vez aprobado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales, se someterá a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento.
4. Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.
5. Una vez aprobado, el alcalde municipal o distrital adoptará el plan parcial por medio de decreto.

Hasta aquí la consagración que la Ley 388 de 1997 hizo sobre los planes parciales, la cual, pura y simple, brinda los elementos necesarios para su implementación, y para que cumplan la función para la cual fueron introducidos en el ordenamiento urbanístico colombiano.

Sin embargo el gobierno nacional introdujo una serie de condicionamientos y requerimientos adicionales a los contemplados en la Ley, que contribuyeron a que las bondades del instrumento se desdibujaran, como se verá a continuación.

## **5. LOS PLANES PARCIALES: INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO URBANO INTEGRAL**

### **5.1 Normas asociadas**

Una vez expedida la norma en términos generales, es decir con la expedición de la Ley 388 de 1997, que fijó los lineamientos para la planeación territorial urbana, tanto el Gobierno Nacional como el Distrital, para el caso de Bogotá, expidieron reglamentaciones específicas en relación con la adopción de los planes parciales, es posible afirmar que estas reglamentaciones vienen desnaturalizando en cierta medida el instrumento, convirtiéndolo en una cadena de trámites ante la autoridad de planeación y aún la ambiental, pero sobre todo, impidiendo la consolidación del modelo planteado por la Ley cual era el de la planeación basada en la gestión pública del desarrollo urbano, y no un urbanismo basado en la construcción predio a predio que venía ejecutándose en las ciudades del país, y que hoy persiste.

#### **5.1.1 Decreto Nacional 2181 del 29 de junio de 2006**

Mediante el Decreto 2181 de 2006, el gobierno nacional reglamentó parcialmente las disposiciones relativas a los planes parciales contenidos en la Ley 388 de 1997, para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión urbana para su incorporación al perímetro urbano.

Para los planes parciales que se desarrollen en el perímetro urbano establece que para su formulación y adopción deberán agotarse 3 etapas a saber:

1. **Etapa de formulación y revisión.** En esta etapa se define por parte de la autoridad de planeación las determinantes para la formulación del plan parcial en lo concerniente a la delimitación, las condiciones técnicas y las normas aplicables para la formulación del mismo.
  
2. **Etapa de concertación y consulta.** Se define que serán objeto de concertación con la autoridad ambiental los planes parciales que presenten alguna de las siguientes situaciones:
  1. Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental.
  
  2. Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.
  
  3. Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas.
  
  4. Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana.
  
3. **Etapa de adopción**<sup>21</sup>. Las autoridades de planeación contarán con un plazo máximo de quince (15) días para consolidar y presentar el proyecto de plan parcial para su adopción mediante decreto por parte del alcalde municipal o distrital.

---

<sup>21</sup> El artículo 16 del Decreto 2181 de 2006, fue subrogado por el artículo 4 del Decreto Nacional 4300 de 2007.

El planteamiento urbanístico del plan parcial que se apruebe debe definir y delimitar las áreas de dominio público, con reservas o afectación al uso público, igualmente contemplar las condiciones adecuadas para el desarrollo de las diferentes actividades que se vayan a desarrollar sin que la división predial preexistente sea condicionante.

En relación con las cargas locales que son objeto de reparto entre los propietarios de inmuebles deben incluir las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

De otro lado las cargas generales que corresponden al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos deberán distribuirse entre los propietarios de toda el área beneficiaria. Posteriormente serán recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial, entre otros instrumentos, y de manera que se garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios

Finalmente el Decreto define, y talvez es el aporte más importante de la reglamentación, los criterios que deben tenerse en cuenta para la delimitación del área de planificación del plan parcial. Debió entonces el Decreto Nacional limitarse a definir tales criterios sin adicionar etapas o trámites diferentes a los señalados en la Ley 388 de 1997.

1. Que el área propuesta cuente con la superficie suficiente que permita conformar una parte completa de ciudad, y asegure la dotación de los servicios públicos domiciliarios, equipamientos y espacios públicos suficientes para atender la demanda de los usos que se vayan a desarrollar en su ámbito de planificación, así como las obras de infraestructura vial que permitan garantizar su adecuada conexión con la estructura urbana existente.
2. Que no se generen predios o áreas residuales adyacentes a los límites del área de planificación del plan parcial, cuyas dimensiones no permitan asegurar posteriormente el cumplimiento conjunto de las obligaciones de distribución de cargas y beneficios de la totalidad de su superficie.
3. Que haya continuidad con las urbanizaciones existentes cuando sea posible.
4. Que cuente con la factibilidad y la definición de las condiciones técnicas para la futura prestación de los servicios públicos domiciliarios por personas prestadoras de dichos servicios.

No obstante lo anterior, es preciso aclarar que aunque el objeto del plan parcial no tiene que ver necesariamente con la ejecución de los proyectos de urbanización y edificación, y en este sentido considero el Decreto se extralimitó, si fue importante la fijación de los criterios enunciados en la medida que, en teoría, se buscaba consolidar un modelo de ordenamiento que *permitiera conformar una parte completa de ciudad*, y no construcciones predio a predio, sin continuidad de estructura de ciudad.

El plan parcial es una forma de someter un área determinada del suelo a un solo planeamiento urbanístico –unidad de planeamiento- independiente a la cantidad de propietarios del suelo. La ejecución de un proyecto de urbanización en un área localizada en suelo de expansión requiere siempre de plan parcial aun si el terreno pertenece a un solo propietario –unidad de actuación urbanística.

### **5.1.2 Decreto Nacional 4300 del 7 de noviembre de 2007**

Mediante el Decreto Nacional 4300 del 7 de noviembre de 2007 se reglamentaron las disposiciones relativas a planes parciales. Se introdujeron algunas modificaciones al Decreto Nacional 2181 de 2006 y se subrogaron algunos artículos.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el numeral correspondiente al Decreto Nacional 2186 de 2006, se mencionó la reglamentación relativa a los planes parciales con las reformas introducidas en el articulado del Decreto 4300 de 2007.

### **5.1.3 Decreto Nacional 4065 del 24 de octubre de 2008**

Con la expedición del Decreto Nacional 4065 de 2008 se reglamentaron disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión.

Para efectos de la presente investigación resulta importante analizar los alcances de este Decreto Nacional, dada la circunstancia que menciona en su articulado

que las actuaciones de urbanización en predios urbanizables no urbanizados se adelantarán aun sin trámite de plan parcial cuando se trate de suelo urbano.

**Artículo 4°.** *Condiciones para adelantar la actuación de urbanización. Para efectos de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, las actuaciones de urbanización en predios urbanizables no urbanizados se adelantarán teniendo en cuenta las siguientes condiciones:*

**1. En suelo de expansión urbana:** *Mediante la adopción del respectivo plan parcial, en todos los casos.*

**2. En suelo urbano:**

**2.1.** *Mediante la adopción de plan parcial cuando se requiera de la gestión asociada de los propietarios de predios mediante unidades de actuación urbanística o se trate de macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.*

**2.2.** *Mediante la aprobación de un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización sin trámite de plan parcial, cuando el predio o predios cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos y cumpla con alguno de los siguientes requisitos:*

**2.2.1.** *Se trate de predio(s) localizado(s) en zonas cuya área no supere las diez (10) hectáreas netas urbanizables, delimitadas por áreas consolidadas o urbanizadas o por predios que tengan licencias de urbanización vigentes y garanticen las condiciones de accesibilidad y continuidad del trazado vial.*

*2.2.2. Se trate de un solo predio cuya área supere las diez (10) hectáreas netas urbanizables, que para su desarrollo no requiera de gestión asociada y se apruebe como un solo proyecto urbanístico general según lo señalado en el artículo 42 del Decreto 564 de 2006<sup>22</sup>.*

El gobierno nacional a través de los denominados macroproyectos urbanos<sup>23</sup> y otras actuaciones urbanas integrales<sup>24</sup>, estableció que la Nación puede vincularse directamente a la ejecución de procesos de planeación territoriales, aun por encima del ordenamiento territorial, con fines específicos como por ejemplo la generación de suelo para VIS (en suelos de expansión urbana o en procesos de renovación) o para optimizar los impactos del equipamiento e infraestructura de escala regional, norma que fue declarada inexecutable como se analiza a continuación

Lo anterior se fundamenta en el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, el cual se transcribe a continuación:

***Artículo 79. Macroproyectos de Interés Social Nacional. Reglamentado por el Decreto Nacional 4260 de 2007. El Gobierno Nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar los macroproyectos de interés social nacional, y señalar las condiciones para su participación y desarrollo, con el fin de promover la disponibilidad del***

---

<sup>22</sup> El Decreto 564 de 2006 fue derogado por el artículo 138 del Decreto Nacional 1469 de 2010, excepción hecha de los artículos 122 a 131.

<sup>23</sup> De conformidad con el artículo 114 de la Ley 388 de 1997, los macroproyectos son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad.

<sup>24</sup> Por su parte el artículo 113 ibidem, define las actuaciones urbanas integrales como el desarrollo de programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el plan de ordenamiento territorial, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias.

*suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.*

*Los macroproyectos de interés social nacional son 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.*

*Los macroproyectos de interés social nacional constituyen determinantes de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se entienden incorporados en sus planes de ordenamiento territorial. Para el efecto, las acciones urbanísticas de los municipios y distritos que se adopten en las áreas que hagan parte de macroproyectos de interés social nacional, serán concertadas con el Gobierno Nacional. En todo caso, las licencias y/o planes parciales para el desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional se otorgarán con sujeción a las normas adoptadas en estos últimos.* (Subraya fuera de texto)

*Se declaran de utilidad pública e interés social la totalidad de los inmuebles ubicados en suelo urbano, de expansión urbana o rural, en donde el Gobierno Nacional adelante o participe en macroproyectos de interés social nacional para el desarrollo de los programas, obras y proyectos de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.*

*Facúltese a las entidades del orden nacional para adquirir, mediante enajenación voluntaria, inmuebles de propiedad privada o del patrimonio de entidades de derecho público y para adelantar procesos de expropiación por la vía judicial o administrativa que estén destinados al desarrollo de los macroproyectos de interés social nacional.*

El tema de los macroproyectos tiene una especial relevancia en tanto para su reglamentación el Gobierno Nacional, interfirió en competencias propias de las entidades territoriales –entiéndase municipios y distritos- desconociendo la autonomía territorial de que gozan y estableciendo la consolidación de tales megaproyectos aún por encima de los planes de ordenamiento territorial.

Para la presente investigación resulta importante hacer mención del análisis que realizó la Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007.

Análisis de la sentencia C-149 /10 de la Corte Constitucional.

1º. La determinación en el artículo 79 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo que los Macroproyectos de Interés Social Nacional "se entienden incorporados en los POT" es decir, que llegarían incluso a derogar los planes municipales, constituye para la Corte un vaciamiento o eliminación de la competencia de los concejos municipales para regular los usos del suelo. Para la Corte no es admisible que el legislador adopte de manera automática una modificación en los POT sin que intervengan los concejos distritales y municipales, titulares de la competencia mencionada. "Se desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales al interferir directamente en el uso del territorio que las conforma".

2º. La Corte consideró que una decisión de esta naturaleza no sólo afecta un principio esencial de nuestra organización política territorial, la autonomía de las entidades territoriales y su derecho a ejercer las competencias que la Constitución les asigna, sino que fue desconocido, por no decir eliminado, el ejercicio coordinado y armónico de competencias entre niveles de gobierno.

3º. La sentencia establece que la norma sobre macroproyectos desconoce el carácter participativo de nuestra organización estatal. Como es conocido, en la elaboración de los POT no sólo participan los concejos municipales sino distintos actores públicos y privados en un proceso de coordinación interinstitucional y de consulta y discusión ciudadana. La forma en que fue concebida la formulación y gestión de los macroproyectos excluye esta participación.

4º. Finalmente, en el comunicado se expresa la preocupación de la Corte por la "... grave inseguridad jurídica..." que se puede derivar de la posibilidad de que mediante megaproyectos (sic) se pueda modificar de manera automática cualquier POT del país.

Aún cuando los macroproyectos ya iniciados continuarán su ejecución y la ley del Plan de Desarrollo pierde vigencia en un año, la importancia de la sentencia radica fundamentalmente en que constituye un referente obligatorio de interpretación y afirmación de principios constitucionales y, establece un límite a la creciente interferencia del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Ordenamiento Territorial en el ordenamiento territorial municipal y a sus intentos de derogar los POT.

Bajo esta misma lupa utilizada por la Corte Constitucional y que determinó la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007,

deberían revisarse otras normas emitidas por el Gobierno Nacional. Se observa que el Decreto 4065 de 2008 estableció para todos los municipios del país y por encima de los POT, excepciones a la obligación de formular planes parciales, cuando menciona en su artículo 4 entre las condiciones para adelantar la actuación de urbanización en suelo urbano mediante la aprobación de un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización sin trámite de plan parcial, cuando el predio o predios cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos y cumpla con alguno de requisitos allí mencionados.

## **5.2 Desarrollo de los principios del ordenamiento territorial a través de los planes parciales**

El artículo 2 de la Ley 388 de 1997, establece que el ordenamiento territorial se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad
2. La prevalencia del interés general sobre el particular
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

El derecho de propiedad privada connota – sin contradecirse – la función social emanada de su mismo fundamento: la propiedad privada es un derecho natural, porque es el único modo de poseer los bienes honestamente para que sirvan al destino del hombre; por tanto, lejos de impedir a la función social de los bienes, la propiedad privada debe asegurarla y fomentarla<sup>26</sup>.

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 58:

---

<sup>26</sup> VELEZ CORREA, Jaime. *El derecho de propiedad y su función social*. En *Universitas de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas*, No. 24 (jun 1963); p.56.

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

En esta lógica el artículo 2 de la Ley 388 de 1997 consagra como uno de los principios del ordenamiento del territorio la función social y ecológica de la propiedad.

La función social y ecológica de la propiedad es definida constitucionalmente como una cualidad o modo de ser inherente a la delimitación y el ejercicio de los derechos de propiedad<sup>27</sup>.

La consagración constitucional de la propiedad como función social permitió un desarrollo doctrinal más amplio en tanto otorgó un atributo que escapa de la órbita del derecho civil, y es el de atribuirle un deber: *el de usar tal derecho en beneficio de su titular, pero el de orientar ese uso también a favor de la comunidad, so pena que el Estado desconozca, no sólo el derecho al disfrute, sino la existencia misma de la propiedad, en cabeza de su titular*<sup>28</sup>.

En esa medida, la función social de la propiedad facilita el desarrollo de políticas encaminadas a una planeación del territorio, en la cual el propietario no es un obstáculo sino que se convierte en un participante más de la gestión de suelo, y como lo sostiene Humberto Molina:

La función social de la propiedad es el fundamento constitucional por el cual los planes de desarrollo territorial tienen una entidad jurídica y autorizan de

---

<sup>27</sup> MOLINA, Op.cit., p.251.

<sup>28</sup> BENAVIDES, Guillermo. *La función social de la propiedad en la constitución y la ley*. En: Revista Javeriana, Vol. 107, No. 532 (may. 1987); p.132.

manera general la intervención en los usos del suelo y no exclusivamente en la ocurrencia de eventos excepcionales como la extinción de dominio o la expropiación<sup>29</sup>.

En relación con la función ecológica inherente a la función social de la propiedad vale la pena mencionar que hace parte de la naturaleza misma del hombre velar por el cuidado y conservación del medio ambiente, en esa medida *la función ecológica no puede ser ajena a la condición del ser humano y su familia en cuanto a garantizar el desarrollo real de la vida comunitaria (colectivo) y la realización del ser como individuo (persona) a nivel social*<sup>30</sup>.

La función ecológica se encuentra íntimamente ligada con el principio de *desarrollo sostenible*, contenido en el artículo 80 de la Constitución Política de 1991<sup>31</sup>, a más de los principios establecidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992:

**Principio 2.** De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

---

<sup>29</sup> MOLINA, Op.cit., p.248

<sup>30</sup> MALDONADO, María Mercedes. *La propiedad en la Constitución de 1991: superando la tradición del Código Civil*. (online), 2001. Disponible en: [www.territorioysuelo.org/documentos](http://www.territorioysuelo.org/documentos).

<sup>31</sup> Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

**Principio 3.** El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

**Principio 4.** A fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Bajo este contexto, la función social y ecológica de la propiedad debe armonizarse con el desarrollo urbano, convirtiéndose en un criterio determinante y/o complementario de los planes de ordenamiento y de los instrumentos que lo desarrollen. Así y en los términos del profesor Molina *el alcance de la aplicación del principio en el ámbito del derecho urbano habría que decir que permite establecer con precisión la función urbanística de la propiedad y viene a constituir el principio rector de la Ley de Desarrollo Territorial*<sup>32</sup>.

La gestión de suelo es eminente pública y social, pues corresponde al Estado a través de las entidades territoriales – municipios y distritos – ordenar el territorio, para lo cual a través de la función pública del urbanismo<sup>33</sup>, ejecuta acciones que benefician a la comunidad con prevalencia del interés general. Lo anterior encuentra lógica fundamentación por cuanto si tal actividad se ejerciera por los particulares sin intervención alguna del Estado en los procesos de planeación, buscarían su propio beneficio invirtiendo el principio ya formulado.

No obstante este principio no caracteriza exclusivamente el ordenamiento del territorio, su génesis se encuentra en la Constitución Política de Colombia cuando menciona en el artículo 1:

---

<sup>32</sup> MOLINA, Op.cit., p.255

<sup>33</sup> Artículo 3 de la Ley 388 de 1997

*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.* (Subraya fuera de texto)

Igualmente el artículo 58 íbidem establece:

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

En esa medida y desde la inclusión en la Constitución Política de la prevalencia del interés general sobre el particular, se busca el mejoramiento de la calidad de vida, a través de acciones como la defensa del medio ambiente, la satisfacción de necesidades de la comunidad, y para el tema que nos interesa, un desarrollo urbano ordenado.

Sin embargo para la correcta aplicación del principio deben confluir actores tanto públicos como privados. En tanto el Estado logre formular mecanismos que minimicen el impacto de los perjuicios que eventualmente sufriría el particular con las acciones de aquel, y en tanto éste consienta las alternativas de compensación

en tratándose de decisiones sobre la gestión del suelo que en muchas de las ocasiones entran en conflicto con el derecho de propiedad.

No obstante lo anterior, si bien el derecho a la propiedad privada se encuentra protegido en disposiciones legales y constitucionales que consagran su esencia, tal derecho no se configura como absoluto y el Estado puede regular y limitar su ejercicio en beneficio del interés general en función de sus legítimas competencias, como acontece en el plano del derecho urbanístico, que se ocupa de atender los problemas contemporáneos del desarrollo y de otorgar a los municipios competencias relacionadas con la planeación de su entorno, con la acción urbanística del Estado, con los usos del suelo y con la calidad de vida en las ciudades<sup>34</sup>.

En esa medida y con una adecuada concertación del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, entre actores públicos y privados puede generarse una planeación urbana integral y un adecuado ordenamiento de las ciudades.

Finalmente el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios busca impartir un trato igualitario a todos los ciudadanos frente a las normas urbanísticas. Es la concreción en el derecho urbanístico del principio de igualdad.

Este principio es incorporado en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997 y establece:

**Artículo 38º.-** *Reparto equitativo de cargas y beneficios.* En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-569 de 1995. MP. Fabio Morón Díaz.

deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

Por lo tanto, y como lo sostiene el profesor Molina<sup>35</sup>, su aplicación se dirige a:

1. Evitar el enriquecimiento injustificado de algunos particulares en detrimento de terceros como consecuencia de las decisiones administrativas que tome la autoridad municipal en ejercicio de la función pública del ordenamiento.
2. Posibilitar la captación de las plusvalías derivadas de estas decisiones y de las economías externas generadas por el suministro de bienes públicos para financiar los costos del desarrollo urbano, trasladando así los beneficios, aunque de manera parcial, al conjunto de los ciudadanos.
3. En algunos casos excepcionales, cuando la calificación de los inmuebles crea cargas gravosas para unos pocos propietarios que no pueden ser equilibradas a través de compensaciones entre particulares, canalizar parte de las plusvalías captadas al pago de compensaciones a través de los Fondos de Compensación o de la transferencia de derechos de construcción y desarrollo u otros estímulos tributarios.

---

<sup>35</sup> MOLINA, Op.cit., p.256

El principio se constituye en un mecanismo democrático y solidario para subsanar las posible inequidades que puedan surgir en el proceso de desarrollo y crecimiento de las ciudades.

¿Pero cómo debe entenderse este principio? En palabras del profesor Fernando Laserna<sup>36</sup>, *es un principio que busca conjurar las desigualdades que proceden del desarrollo urbano. Por lo tanto es natural que quien más se beneficie por la valorización generada por la ejecución de una obra pública aporte en la misma medida para su financiación, y, en menor proporción, quien obtenga menor beneficio.*

Los principios atrás enunciados fundamentan el ordenamiento del territorio en nuestro país, y a ellos deben apuntar los instrumentos que desarrollan los Planes de Ordenamiento. Para el tema que nos ocupa, es imprescindible que los planes parciales a más de contemplarlos desarrollen plenamente cada uno de los postulados expuestos, como estrategia para la consolidación del modelo de ordenamiento propuesto para la ciudad de Bogotá, D. C., y por supuesto con el fin primordial de propender por el desarrollo sostenible de la ciudad, y que por supuesto mejore las condiciones y la calidad de vida de sus habitantes.

### **5.3 Materialización del artículo 4º de la ley 388 de 1997: participación de agentes privados y públicos**

No obstante el artículo 3º de la Ley 388 de 1997 establece que el ordenamiento del territorio constituye una función pública, no descarta la participación ciudadana en las diferentes actividades que conforman la acción urbanística.

---

<sup>36</sup> Apuntes de clase. Maestría en planeación urbana y regional – Derecho Urbanístico. Pontificia Universidad Javeriana. 2008

En tal sentido la Ley establece en su artículo 4:

**Artículo 4º.- Participación democrática.** En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente Ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

Con este principio se legitima y posibilita la participación ciudadana en las decisiones que sobre desarrollo territorial que en alguna medida puedan afectarlos, adopten las administraciones municipales y distritales. La participación se hace extensiva a la comunidad en general y por supuesto a los actores directos en la planeación y desarrollo territorial, esto es, propietarios, agentes inmobiliarios: constructores, urbanizadores, promotores, entre otros.

Consecuente con los principios del ordenamiento territorial<sup>37</sup>, es entendible que la concertación a la que se refiere el artículo 4 citado, debe estar enmarcada especialmente bajo el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, por cuanto no podría entenderse la participación de cualquiera de los agentes, con intereses netamente individualistas.

Igualmente la participación democrática encuentra su fundamento en postulados constitucionales consagrados en los artículos 1 y 2 de la carta de 1991<sup>38</sup>.

Como se observa, a la consagración legal del instrumento denominado Plan Parcial de la Ley 388 de 1997, con unas condiciones claras para su implementación, se le sumó una serie de reglamentaciones del orden nacional con requisitos y orientaciones no contenidas en la Ley que en la práctica han dificultado su aplicación y por supuesto, ha desdibujado sus bondades en cuanto al desarrollo urbano integral por ellos pretendido.

Pero si la reglamentación nacional no fue suficiente, el Distrito Capital decidió establecer una reglamentación interna que terminó por complicar más su implementación. Como se verá en los siguientes capítulos.

---

<sup>37</sup> De conformidad con el artículo 2º de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial se fundamenta en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular. 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

<sup>38</sup> Artículo 1. Colombia es un estado social de derecho, (...) con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista ...

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación ...

## 6. ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DE PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ, D. C.

Una de las propuestas realizadas por el equipo consultor de la revisión del POT que culminó en el año 2003, se encaminaba a la *consolidación y control de expansión: construir ciudad sobre lo existente*. Para ello se hicieron las siguientes recomendaciones<sup>39</sup>:

- Usar el suelo que le queda con mucho cuidado, porque se han agotado los terrenos aptos para crecer.
- Construir primero las zonas vacías dentro de la ciudad.
- Evitar que Bogotá y los municipios que colindan con ella terminen borrando sus límites, de tal forma que no se sepa en qué momento salimos de una ciudad y entramos en la otra.

Sin embargo es claro que para hacer realidad las recomendaciones formuladas, el Distrito debe contar con los instrumentos necesarios que le permitan consolidar el modelo de ciudad propuesto: una ciudad consolidada.

Corresponde entonces que la administración desarrolle instrumentos de planificación que materialicen el modelo de ciudad, para trabajar en detalle zonas o temas específicos. Entre estos instrumentos, se ubican los planes parciales, como instrumentos para desarrollar y complementar las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial.

---

<sup>39</sup> Documento resumen de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial 2000 – 2003. Alcaldía Mayor de Bogotá. Año 2006. Pag. 44

Es importante entonces, analizar el modelo de ordenamiento que se viene desarrollando en la ciudad de Bogotá, análisis que dará el soporte para la propuesta que se plantea en la presente investigación.

## **6.1 El modelo de ordenamiento de Bogotá**

El modelo de ordenamiento es una prospectiva para establecer la imagen futura a la cual se desea llegar a partir de una serie de acciones y actuaciones urbanísticas. Por su parte el modelo de ocupación consiste en la construcción de una misión y una visión del territorio futuro, que debe partir de un claro diagnóstico del pasado y el presente, para entender los factores que determinan la construcción social del territorio.

De lo anterior es posible concluir que es vital que el modelo de ocupación parta de un reconocimiento adecuado de las formas de ocupación existentes para poder orientar y concentrar las acciones públicas y las actuaciones privadas para la consecución de la visión deseada a corto, mediano y largo plazo.

El modelo de ordenamiento territorial de Bogotá se basa en la definición de algunas políticas de ocupación y de gestión del suelo. Algunas de las más relevantes para analizar la concreción de dicho modelo a través de los planes parciales son las siguientes, según el artículo 16 del Decreto Distrital 190 de 2004, Plan de Ordenamiento de Bogotá, D. C.:

- **Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural.** Se promoverá el uso eficiente del suelo

disponible tanto en el área de expansión, como al interior del suelo urbano, en particular en el centro de la ciudad

- **Desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región.** El Distrito Capital desarrollará un marco integral de planeación y gestión urbana destinada a lograr procesos de redistribución de los recursos asociados al desarrollo urbano y en particular para la regulación del mercado del suelo que permita el desarrollo de los objetivos sociales, económicos y de construcción de infraestructura para la satisfacción de las necesidades de la población.
- **Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social.** El Distrito Capital promoverá el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos, buscando alcanzar los siguientes objetivos:

**Fomentar una estructura socio-espacial de la ciudad que favorezca la cohesión social y espacial.**

Dichas políticas se sustentan en los siguientes principios de ordenamiento territorial, según el artículo 16 del Decreto Distrital 190 de 2004:

*“El Territorio del Distrito Capital se ordena en el largo plazo según una estrategia que se implementará bajo tres principios básicos: el primero, la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial; el segundo, el perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional, y el tercero,*

*la integración socio económica y espacial de su territorio urbano - rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades prevista para la región Bogotá - Cundinamarca y departamentos vecinos.”*

Estos principios se expresan en tres estructuras superpuestas e interdependientes que generan el modelo de ordenamiento territorial de la ciudad:

1. La estructura ecológica principal está constituida por una red de corredores ambientales localizados en jurisdicción del DISTRITO CAPITAL e integrados a la estructura ecológica regional, y cuyos componentes básicos son el sistema de áreas protegidas; los parques urbanos; los corredores ecológicos y el área de manejo Especial del río Bogotá.

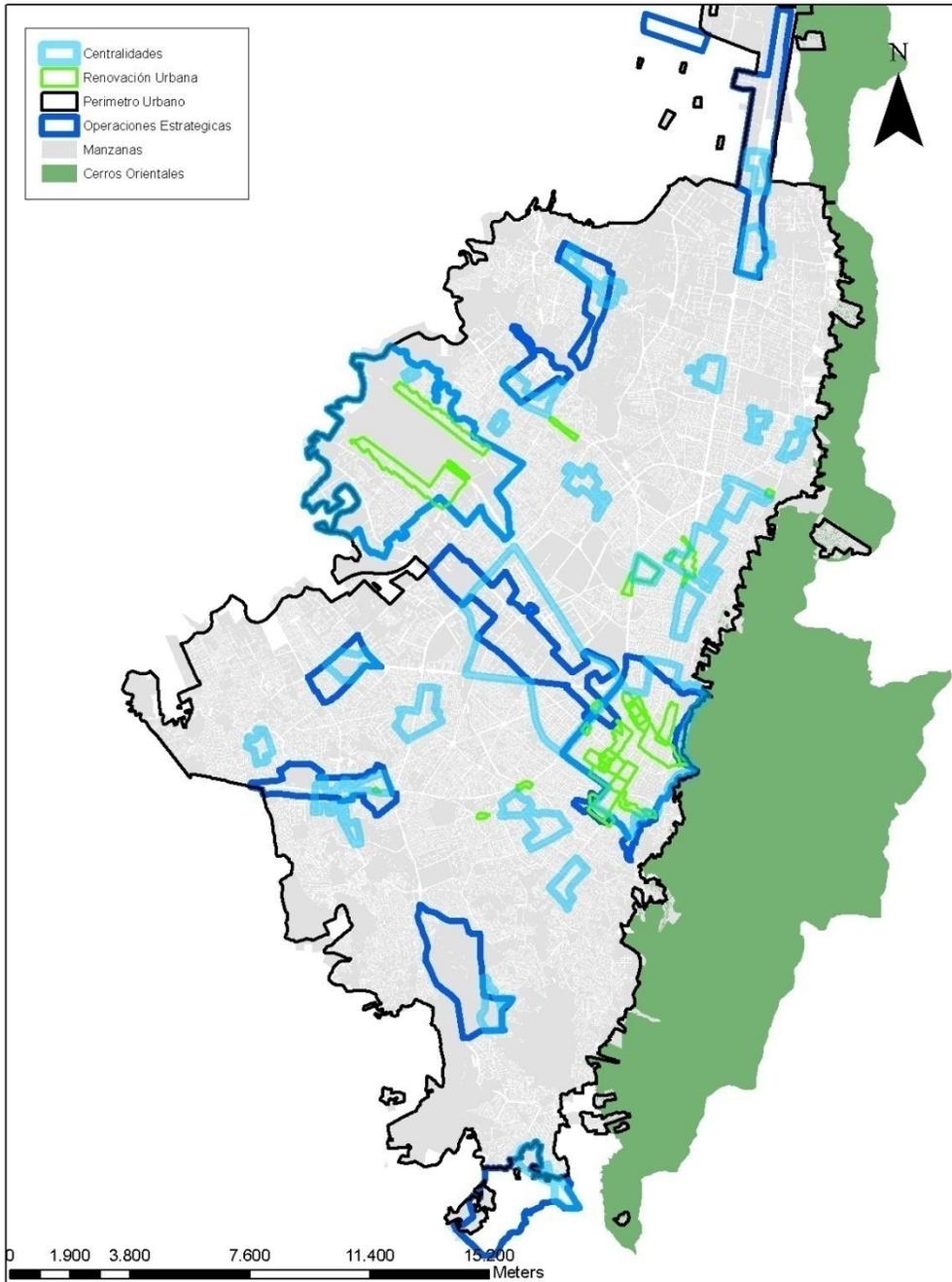
2. La estructura funcional de servicios, está conformada por los sistemas generales de servicios públicos, de movilidad y de equipamientos, cuya finalidad es garantizar que el centro y las centralidades que conforman la estructura socio económica y espacial y las áreas residenciales cumplan adecuadamente sus respectivas funciones y se garantice de esta forma la funcionalidad del Distrito Capital en el marco de la red de ciudades.

3. La estructura socio - económica y espacial está constituida por el centro y la red de centralidades que concentran actividades económicas y de servicios, y que se disponen sobre todo el territorio del Distrito Capital para garantizar el equilibrio urbano y rural en prestación de servicios, la cohesión social, la integración de la ciudad a diferentes escalas, y el desarrollo económico para todos los habitantes del D. C. y de la región.

Para los objetivos de la siguiente investigación es de principal importancia la estructura socioeconómica y la estructura funcional y de servicios, ya que definen a futuro las formas de ocupación del suelo en la ciudad y su concreción a través de planes parciales.

Así, el modelo de ordenamiento territorial propuesto para el Distrito Capital contempla centralidades, operaciones estratégicas y proyectos de renovación urbana, claramente demarcados:

## Plano 7 Modelo de Ordenamiento Territorial



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

Para la concreción del modelo de ordenamiento territorial, el POT plantea la ejecución de intervenciones urbanas integrales, que se articulen a la estructura funcional y de servicios, y las cuales se deben ejecutar en el marco de lo dispuesto por la estructura socio-económica. De tal forma, toman relevancia dos conceptos del POT, las centralidades y las operaciones estratégicas, definidos de la siguiente manera:

- ***Función de las centralidades en la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital:*** *Las determinaciones de ordenamiento para las centralidades tienen como objetivo consolidar espacial y funcionalmente las áreas actuales de las mismas e incentivar la localización y disposición ordenada de nuevas actividades, que refuercen o complementen las existentes, con el fin de garantizar el cumplimiento de su papel dentro de la estrategia general para el ordenamiento del Distrito Capital.*
- ***Operaciones Estratégicas*** *Las operaciones estratégicas vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales en áreas especiales de la ciudad que se consideran fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo, la estrategia de ordenamiento formulada en la presente revisión. Tienen la finalidad de orientar los recursos de inversión para que sean incluidos en el respectivo programa de ejecución de cada administración.*

## **6.2 Normatividad de los planes parciales en Bogotá**

### **6.2.1 Decreto Distrital 190 de 2004**

El Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Bogotá, D. C., fue adoptado por el Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y posteriormente compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

Dentro de la estrategia integral de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo previstos en las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, que contempla el POT se encuentran, entre otros, los planes parciales.

***Artículo 31. Planes parciales. Definición y objetivos*** (artículo 31 del Decreto 469 de 2003).

*Los planes parciales son los instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico - financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos previamente existentes, asegurando condiciones de habitabilidad y de protección de la Estructura Ecológica Principal, de conformidad con las previsiones y políticas del Plan de Ordenamiento Territorial.*

Señala además de manera explícita en el articulado las funciones que cumplirán los planes parciales dentro del ordenamiento territorial del Distrito Capital:

- 1. Desarrollar y complementar las previsiones del Plan de Ordenamiento Territorial.*
- 2. Integrar en el territorio las decisiones de otros instrumentos de planeamiento, de manera que se logre la integración de las intervenciones*

*sectoriales y se programen de manera coordinada la ejecución de las obras de infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios y la generación de espacio público.*

*3. Concretar en un diseño urbanístico y en objetivos, directrices y normas, la estrategia de ordenamiento territorial, incluyendo los sistemas de áreas protegidas, de espacio público, de movilidad, de dotación de servicios y de equipamientos, y la política habitacional, y la red de centralidades.*

*4. Establecer la programación temporal de la incorporación de suelo de expansión para usos urbanos, el desarrollo o consolidación de los usos urbanos o la ejecución de los programas de renovación, u otros similares, en armonía con los programas de inversión de las distintas entidades públicas y con las actuaciones privadas.*

*5. Adoptar y definir las condiciones específicas de aplicación de los distintos instrumentos de gestión del suelo.*

*6. Definir los ámbitos espaciales de distribución equitativa de las cargas y beneficios, en los distintos niveles de reparto, de conformidad con las cargas que deben ser asumidas por los propietarios de suelo, en los términos de la ley y de la presente revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.*

*7. Definir de manera específica los índices de ocupación y de construcción, los usos y otras normas urbanísticas asumidas como aprovechamientos o beneficios urbanísticos, dentro del sistema de distribución equitativa o de reparto y las condiciones de participación de los diferentes partícipes o aportantes al plan parcial.*

*8. Establecer las condiciones para la conformación, delimitación y ejecución o gestión de las unidades de actuación urbanística o cualquier otro sistema de gestión integrada, garantizando la equidad en el sistema de reparto de las cargas en función de los beneficios.*

9. *Establecer las condiciones de participación de los propietarios de suelo, las entidades del Estado y de inversionistas o promotores privados cuando los propietarios no tengan la capacidad financiera y técnica de acometer directamente el desarrollo del respectivo proyecto.*

10. *Las demás definidas en el artículo 19º de la ley 388 de 1997*

Adicionalmente establece en qué casos deberán adoptarse los planes parciales:

**Artículo 32. Casos en que deben ser adoptados los Planes Parciales**  
(artículo 32 del Decreto 469 de 2003).

*Será obligatoria la formulación de planes parciales en los siguientes casos:*

1. *Para todas aquellas áreas clasificadas como suelo de expansión urbana.*
2. *Para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo y que tengan un área igual o superior a 10 hectáreas de área neta urbanizable.*
3. *Para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo.*
4. *Para todos aquellos terrenos que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos y operaciones urbanas especiales y así lo defina el Plan Zonal, o el plan de ordenamiento zonal, o el Programa de Ejecución o cualquier otro instrumento que desarrolle el Plan de Ordenamiento Territorial.*

**Parágrafo.** *Los particulares interesados podrán utilizar la modalidad de plan parcial, aún cuando por las características del predio o el conjunto de predios no les sea obligatorio.*

Y finalmente contempla las determinantes para la delimitación de los planes parciales.

**Artículo 33. Delimitación de las áreas sometidas a Plan Parcial** (artículo 33 del Decreto 469 de 2003).

*La delimitación de las áreas sometidas a un determinado Plan Parcial se realizará en función de los ámbitos territoriales de distribución de las cargas que corresponde asumir a los propietarios de los terrenos, con el fin de asegurar la aplicación efectiva del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios entre todos los propietarios involucrados.*

*Para su delimitación se tendrán en cuenta, en conjunto, los siguientes aspectos:*

- a. La topografía de los terrenos.*
- b. Las características de los sistemas generales o locales y las condiciones financieras y económicas que hagan posible el reparto de las cargas y beneficios y su ejecución.*
- c. Las condiciones de la Estructura Ecológica Principal,*
- d. La división predial.*
- e. Otras condiciones que se definan técnicamente.*

Con este extenso desarrollo para la implementación de los planes parciales en Bogotá, fijados desde el mismo POT podría pensarse que la figura, con las determinantes y procedimientos establecidos en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios ya citados, debería tener aplicación inmediata sin reglamentación distrital. No obstante el Distrito Capital expidió el Decreto 436 de 2006, *por el cual se dictan disposiciones comunes a los planes parciales en tratamiento de desarrollo, y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios.*

## 6.2.2 Decreto Distrital 436 del 19 de Octubre de 2006

Como ya se mencionó, el Decreto Distrital había contemplado en su artículo 32, en qué casos deberían adoptarse los planes parciales. No obstante, el Decreto 436 de 2006, por tratarse de la adopción de planes parciales en tratamiento de desarrollo, determinó otras zonas adicionales que requieren su adopción.

**Artículo 2. ZONAS QUE REQUIEREN DE PLANES PARCIALES.** *De conformidad con lo establecido en los Decretos 190 y 327 de 2004, la formulación y adopción de planes parciales es obligatoria en los siguientes casos:*

- a. Las zonas del Distrito Capital clasificadas como suelo de expansión urbana, independientemente de su área, tratamiento urbanístico o uso.*
- b. Las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo, que tengan un área igual o superior a diez (10) hectáreas de área neta urbanizable.*
- c. Las zonas que son objeto de recuperación morfológica, independientemente de su cabida, cuando las autoridades competentes determinen la necesidad de plan parcial, o en virtud de que el proceso de recuperación involucre más de un predio.*
- d. Áreas que se hayan segregado de un dotacional como consecuencia de un plan de regularización y manejo o de una licencia de reconocimiento, que generen o se integren a zonas sujetas a tratamiento de desarrollo, conformando ámbitos iguales o superiores a diez (10) hectáreas netas urbanizables.*
- e. Los suelos urbanos con tratamiento de desarrollo y los suelos de expansión urbana incluidos en los ámbitos de los Planes de Ordenamiento Zonal del Borde Norte y Usme, que aparecen delimitados en el Plano No. 1*

*"Delimitación Preliminar de Planes Parciales y Suelos pertenecientes a elementos de Cargas Generales.*

Aun cuando el procedimiento es el mismo que se estableció en el Decreto Nacional 2181 de 2006, fija en el artículo 4 criterios adicionales para su delimitación:

- a. La topografía de los terrenos.*
- b. Las características de los sistemas generales o locales y las condiciones financieras y económicas que hagan posible el reparto de las cargas y beneficios y su ejecución.*
- c. Los elementos y condiciones de la Estructura Ecológica Principal.*
- d. La división predial.*
- e. La situación jurídica específica de los predios.*
- f. La escala y/o complejidad de la intervención.*
- g. Los aspectos funcionales del área a delimitar y de las demás áreas de la zona en función de los sistemas generales.*
- h. Las condiciones necesarias para la conservación y/o recuperación del suelo protegido.*
- i. Las condiciones necesarias para la conservación y/o recuperación de los elementos que hagan parte del patrimonio cultural, de acuerdo a lo establecido por el POT y/o el artículo 4ª de la Ley 397 de 1997 y las normas que lo modifiquen o complementen.*
- j. Las áreas de drenaje correspondientes a las redes troncales y matrices de acueducto y alcantarillado.*
- k. El ámbito territorial requerido para la adecuada recuperación morfológica y ambiental, cuando la misma se requiera.*

*l. Las vías construidas de la malla vial arterial, según el perfil vial definido por el Plan de Ordenamiento Territorial y las normas que lo complementen.*

*m. Las líneas divisorias de aguas.*

*n. La existencia de áreas desarrolladas, con licencias vigentes o con planes parciales previamente adoptados.*

*La delimitación de los Planes Parciales deberá propiciar la equidad en el reparto de cargas y beneficios, la conformación de áreas de planeamiento cuyo desarrollo y funcionamiento pueda ser autónomo, y facilitar el proceso de gestión e implementación.*

Si ya la reglamentación nacional había sido por decir lo menos excedida en cuanto a la implementación de los planes parciales, la distrital fue más allá, contemplando aspectos como:

1. Determinación de las cesiones urbanísticas obligatorias y de la edificabilidad resultantes del reparto equitativo de cargas y beneficios.

- a. Criterios para la determinación de la edificabilidad en planes parciales
- b. Cargas urbanísticas generales y locales, y ámbito de reparto
- c. Porcentaje de suelo para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.
- d. Cálculo de cesiones para zonas verdes
- e. Beneficios o aprovechamientos urbanísticos en planes parciales
- f. Aprovechamiento urbanístico resultante del reparto equitativo de cargas y beneficios.
- g. Edificabilidad en áreas de densidad restringida.
- h. Edificabilidad adicional a la edificabilidad resultante

- i. Cálculo de cesiones adicionales de suelo para acceder a edificabilidad adicional
2. Modalidades de cumplimiento de la obligación de cesión adicional de suelo para elementos de cargas generales.
- a. Cargas generales que se encuentran en el interior del plan parcial
  - b. Inexistencia de suelos correspondientes a cargas generales al interior del plan parcial
  - c. Equivalencia del valor de las cesiones de suelo para cargas generales en ámbitos diferentes al del plan parcial
  - d. Cumplimiento de la obligación de cesión adicional de suelo mediante pago en dinero destinado a los fondos para pago compensatorio
  - e. Momento de cumplimiento de las obligaciones urbanísticas
3. Procedimiento para pago y reglas relativas a los fondos para pago compensatorio de cesiones adicionales de suelo
- a. Administración de los recursos provenientes del pago compensatorio
  - b. Estimación preliminar del valor a compensar
  - c. Solicitud de la liquidación por parte del curador
  - d. Liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones adicionales de suelo.
  - e. Procedimiento para el pago de la compensación.
4. Instrumentos de Gestión
- a. Anuncio de proyecto de plan parcial.

- b. Participación en plusvalías.
- c. Criterios para la valoración de inmuebles en planes parciales.
- d. Aplicación de la contribución de valorización para la construcción de la infraestructura de cargas generales.

Con lo anterior la pregunta que surge es ¿cómo han sido expedidos planes parciales en la ciudad de Bogotá, con una reglamentación tan minuciosa? Esto explica entre otros aspectos que serán tenidos en cuenta más adelante, los tiempos tan prolongados para la aprobación de los planes de los planes.

### **6.2.3 Circular 001 del 25 de noviembre de 2009**

A través de la circular 001 del 25 de noviembre de 2009 la Secretaría Distrital de Planeación Distrital recordó a los curadores de Bogotá que es la entidad encargada de interpretar y aplicar las normas urbanas en el Distrito Capital y no instituciones de carácter nacional.

Adicionalmente ordena a los curadores exigir planes parciales y el pago de plusvalía como requisitos indispensables para expedir licencias de urbanismo en suelos del Plan Zonal del Norte.

Esta circular fue expedida a propósito de algunas normas contenidas en el Decreto Nacional 4065 de 2008, ya mencionado, en las cuales se permite la aprobación de proyectos urbanísticos sin trámite de plan parcial, cuando el predio cuente con disponibilidad inmediata de servicios públicos y cumpla con alguno de los requisitos que se mencionan en el artículo 4.

Aun cuando la circular fue duramente criticada especialmente por el Gobierno Nacional – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es claro que no puede existir por un lado una norma de orden nacional que permita la aprobación de proyectos urbanísticos sin trámite de plan parcial, y por otro normas de carácter también nacional y distrital que exijan la implementación de tal instrumento, como estrategia para el adecuado ordenamiento y construcción de ciudades.

Si bien es cierto la figura contemplada en el Decreto 4065 de 2008 y que permitía la aprobación de proyectos urbanísticos aún sin plan parcial buscaba disminuir los trámites con el objeto de dinamizar el sector de la construcción, no puede so pretexto de tal objeto pasar por alto normas que no tienen, o por lo menos no deberían tener, fines distintos a los de procurar una planeación ordenada y en total consonancia con el modelo de ciudad que cada entidad territorial definió con la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial.

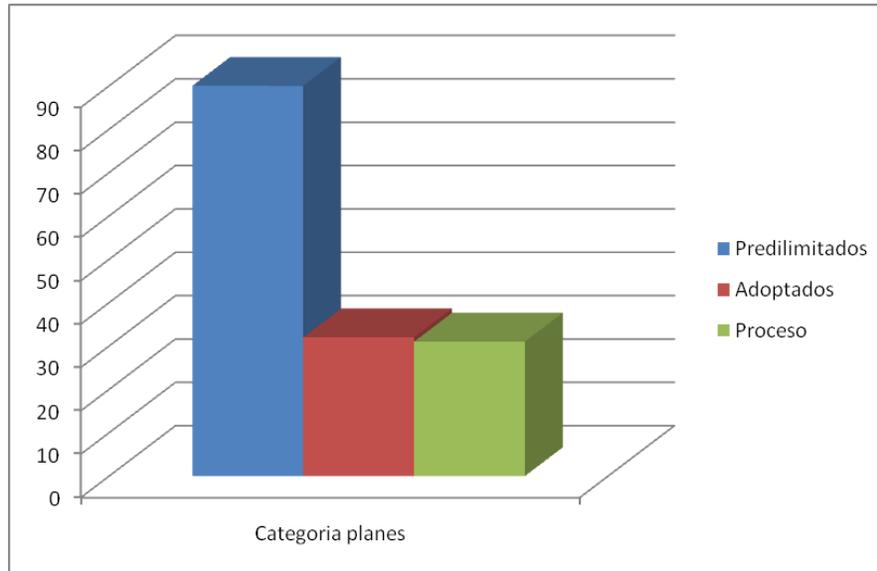
### 6.3 Aplicación de Planes Parciales en Bogotá

La aplicación de los planes parciales en Bogotá muestra que para el año 2009 se han predelimitado 90, están en proceso 31 y se han adoptado 32 Planes.

Categoría	Categoría planes
Adoptados	32
Predelimitados	90
Proceso	31
<b>Total general</b>	<b>153</b>

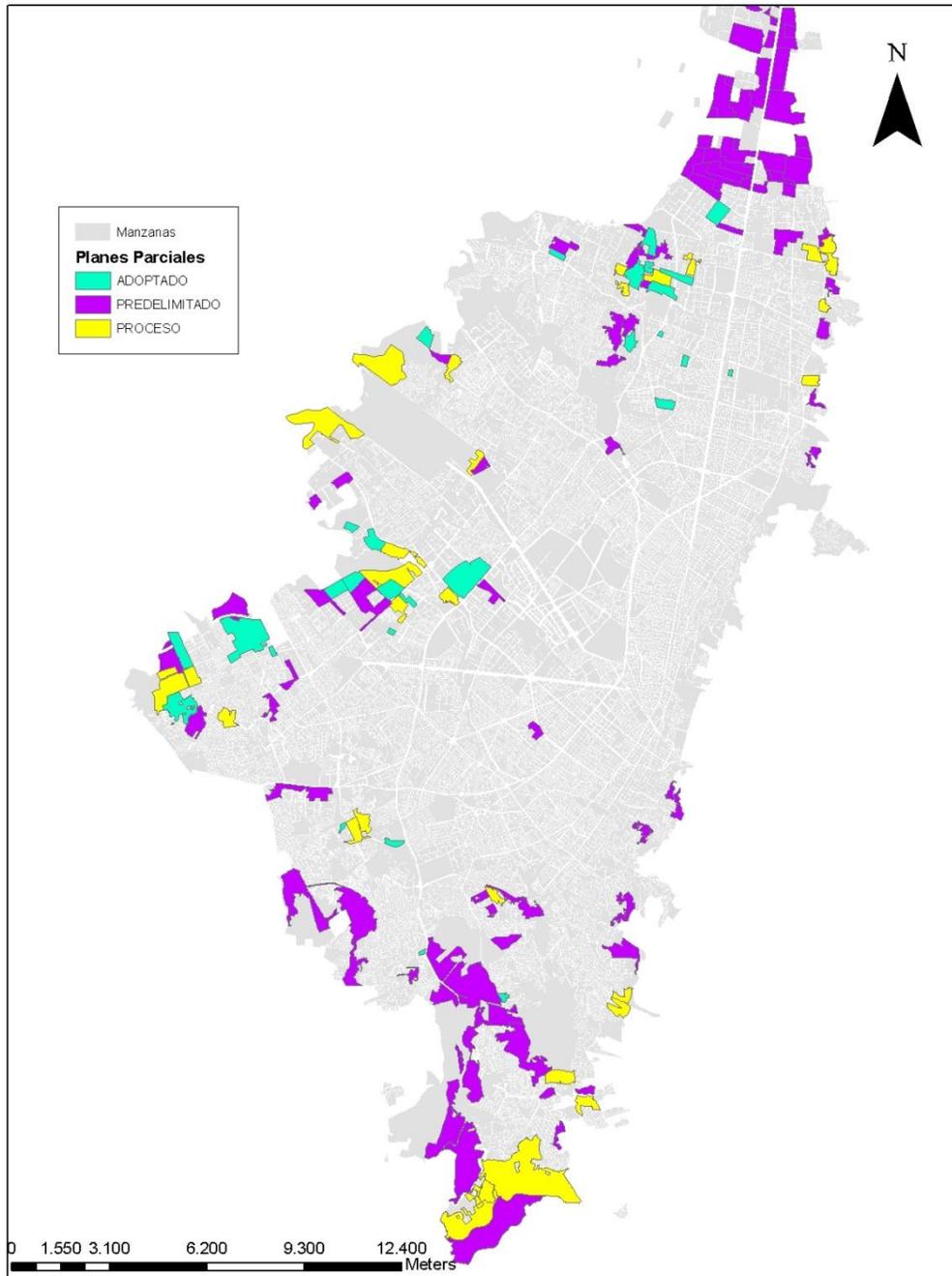
Fuente SDP 2009.

**Ilustración 10 Estado de los Planes Parciales**



Elaboración propia a partir de datos de la SDP. 2009.

## Plano 8 Estado de los Planes Parciales



Elaboración propia a partir de datos de la SDP 2009.

Como se puede observar en el plano 8, los planes parciales predelimitados, en proceso y adoptados en Bogotá se encuentran en el borde del perímetro urbano, es decir en la periferia, consolidando un proceso de crecimiento tendencial de la ciudad. Se encuentran localizados en los siguientes bordes:

#### El Borde occidental

- Borde de transición entre el área urbanizada de Bogotá y rural de los municipio al occidente del río Bogotá
- Zona de influencia del aeropuerto El Dorado.

#### Borde Sur

- En los sectores de Usme, El Valle del Tunjuelo e Ismael Perdomo

#### Borde Norte

- Estructura la expansión de la ciudad hacia el norte y la integración con la Sabana en el marco del Plan Zonal del Norte.

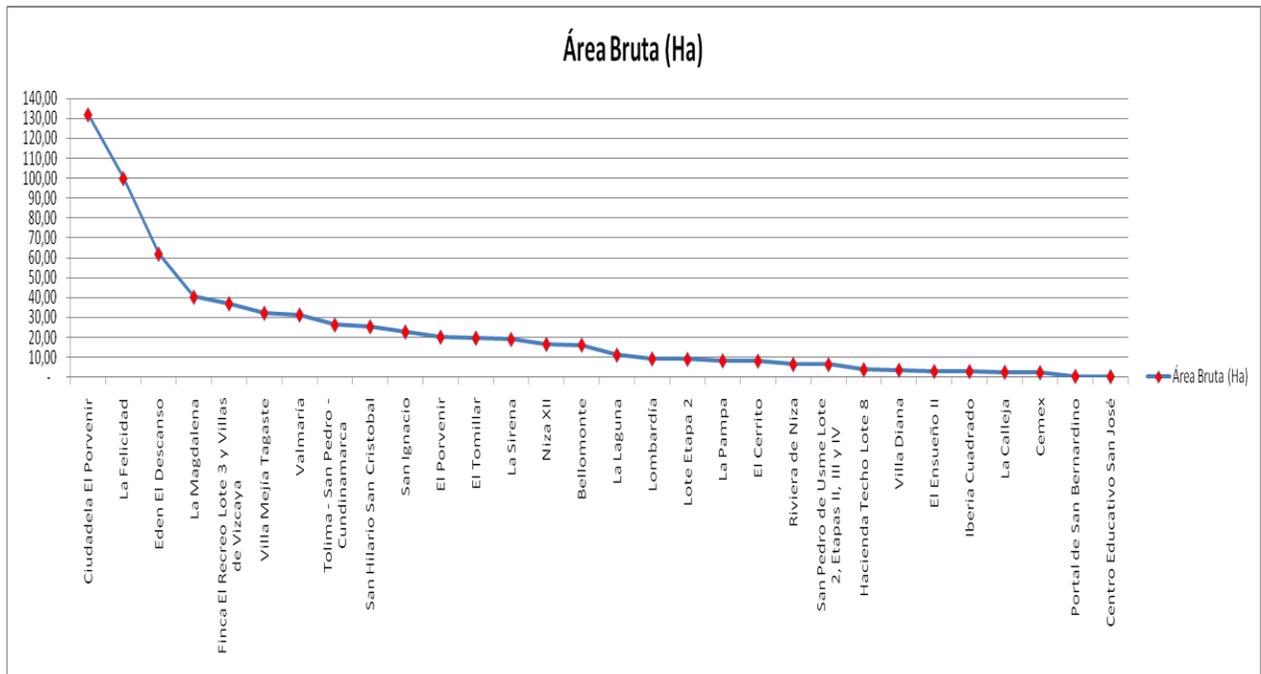
La distribución y el tamaño de la mayoría de planes parciales en proceso, predelimitados o adoptados, en áreas de tratamiento de desarrollo es que cumplen más con una función de compactación del suelo urbano, que con una función de generar desarrollo urbano integral en la ciudad. Es decir, parecen ser intervenciones urbanas puntuales, poco articuladas en el marco de un modelo de ordenamiento territorial

Analizando específicamente los Planes Parciales adoptados en suelos de tratamiento de desarrollo, hasta el año 2009, dado que los demás se encuentran sometidos a la definición de directrices de los planes zonales mencionados, se encuentran los siguientes datos con respecto a su extensión total.

<b>Nombre del Plan Parcial</b>	<b>Clasificación del suelo</b>	<b>INICIATIVA</b>	<b>Área Bruta (Ha)</b>
Ciudadela El Porvenir	Urbano	Pública	131,95
La Felicidad	Urbano	Privada	99,9
Eden El Descanso	Expansión	Pública	61,93
La Magdalena	Expansión	Privada	40,33
Finca El Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	Expansión	Privada	37,01
Villa Mejía Tagaste	Expansión	Privada	32,24
Valmaría	Urbano	Pública	31,34
Tolima - San Pedro - Cundinamarca	Urbano	Privada	26,34
San Hilario San Cristobal	Urbano	Privada	25,43
San Ignacio	Expansión	Privada	22,81
El Porvenir	Urbano	Privada	20,21
El Tomillar	Urbano	Privada	19,74
La Sirena	Urbano	Privada	19,03
Niza XII	Urbano	Privada	16,60
Bellomonte	Urbano	Privada	16,23
La Laguna	Urbano	Pública	11,19
Lombardía	Urbano	Privada	9,27
Lote Etapa 2	Urbano	Privada	9,05
La Pampa	Urbano	Publica	8,29
El Cerrito	Urbano	Privada	8,17
Riviera de Niza	Urbano	Privada	6,47
San Pedro de Usme Lote 2, Etapas II, III y IV	Urbano	Privada	6,40
Hacienda Techo Lote 8	Urbano	Privada	3,85
Villa Diana	Expansión	Pública	3,63
El Ensueño II	Urbano	Privada	2,96
Iberia Cuadrado	Urbano	Privada	2,91
La Calleja	Urbano	Privada	2,56
Cemex	Urbano	Privada	2,33
Portal de San Bernardino	Expansión	Privada	0,49
Centro Educativo San José	Urbano	Pública	0,34

Fuente SDP 2009.

### Ilustración 11Ha del total de planes parciales adoptados



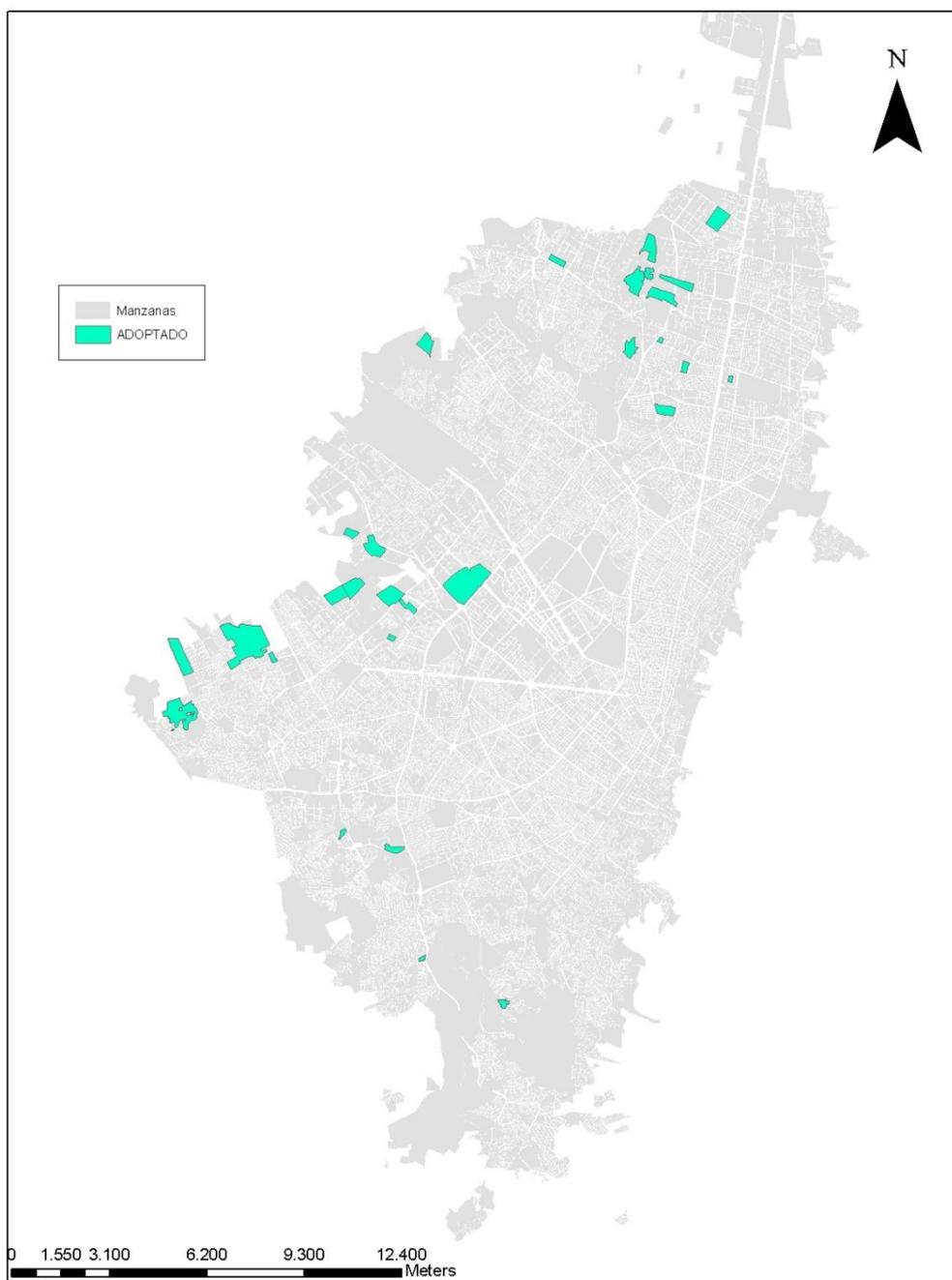
. Elaboración Propia a partir de datos de la SDP 2009.

Como se puede observar en la ilustración 11, el área reglamentada para desarrollo en Bogotá a través de Planes Parciales es de 679 Ha. Del total de Planes Parciales Adoptados el 13%, es decir cuatro, reglamentan más de 40 ha. El 23% corresponde a un área entre 40ha y 20ha, es decir siete Planes Parciales. El 16% de los planes parciales corresponde a un área entre 20 ha y 10 ha, es decir cinco planes parciales. El 46% de los planes parciales, es decir 14, corresponden a intervenciones inferiores a las 10ha. De tal forma, se puede llegar a la conclusión, que a excepción de 11 planes parciales adoptados, la mayoría corresponden a intervenciones de igual promedio en área a los desarrollos urbanos que había

tenido la ciudad previo a la reglamentación del POT y de sus instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano integral.

Ahora, como se puede observar en el plano 9, los planes parciales aprobados reflejan intervenciones desarticuladas dirigidas a *llenar los vacíos urbanos*, por supuesto, en suelos de tratamiento de desarrollo. Sin embargo, a partir de allí, debe empezar a generarse la estructura urbana acorde con el modelo de ordenamiento propuesto, finalmente de lo que se trata es de crear las condiciones urbanas necesarias que permitan consolidar la estrategia de planificación del territorio a través de una ciudad compacta.

## Plano 9 Planes Parciales Adoptados



Elaboración Propia a partir de datos de la SDP 2009.

### 6.3.1 Viviendas proyectadas

Hay que recordar que el déficit cuantitativo en vivienda de la ciudad es de 145.822 hogares y el déficit cualitativo es de 162124 hogares.

Ahora bien, a 10 años de vigencia del POT, es decir, ya en un periodo de ejecución que se puede considerar a largo plazo, los datos de la Secretaría Distrital de Planeación, muestran que los Planes Parciales, instrumentos llamados a suplir el déficit de vivienda a través de intervenciones urbanas integrales, han proyectado un total de 41.801 Viviendas de Interés Social - VIS<sup>40</sup> y de 23.539 Viviendas de Interés Prioritario - VIP<sup>41</sup>. Es necesario recordar, que las viviendas aun son proyectadas, dado que grandes Planes parciales como La Felicidad y Ciudadela el Porvenir, hasta ahora iniciaron obras de ejecución.

Nombre del Plan Parcial	Suma de Unidades de VIS proyectadas	Suma de Unidades no VIS generadas
Bellomonte	504	580
Cemex	309	0
Centro Educativo San José	0	0
Ciudadela El Porvenir	13215	0
Eden El Descanso	6139	0
El Cerrito	275	202
El Ensueño II	165	520
El Porvenir	1083	0
El Tomillar	394	642
Finca El Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	2176	0
Hacienda Techo Lote 8	333	0

<sup>40</sup> De conformidad con el Decreto Nacional 2190 de 2009, artículo 2º, se entiende por Viviendas de Interés Social aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales vigentes.

<sup>41</sup> Idem. Se entiende por Vivienda de Interés Prioritario aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Iberia Cuadrado	79	225
La Calleja	64	187
La Felicidad	1872	17372
La Laguna	308	0
La Magdalena	3308	0
La Pampa	0	276
La Sirena	418	840
Lombardía	222	0
Lote Etapa 2	1250	0
Niza XII	398	1941
Portal de San Bernardino	45	0
Riviera de Niza	155	460
San Hilario San Cristobal	768	284
San Ignacio	2988	0
San Pedro de Usme Lote 2, Etapas II, III y IV	972	0
Tolima - San Pedro - Cundinamarca	2528	0
Valmaría	0	0
Villa Diana	0	0
Villa Mejía Tagaste	1835	0
Total general	41801	23529

Fuente SDP 2009.

En síntesis, los Planes Parciales adoptados han proyectado un total de 65330 unidades vivienda, lo cual significa un cubrimiento de tan solo 27% del déficit cuantitativo con el que cuenta la ciudad y del 13% del total del déficit total de vivienda con el que cuenta la ciudad.

Tenemos entonces que los Planes Parciales instrumentos llamados a la ejecución de un modelo de ciudad a través de intervenciones urbanas integrales, deben permitir generar las suficientes soluciones de vivienda para suplir el déficit de vivienda con el que cuenta la ciudad.

Sin embargo, los planes parciales se han instrumentalizado de manera inadecuada, dado que cumplen más con la función de una licencia urbanística

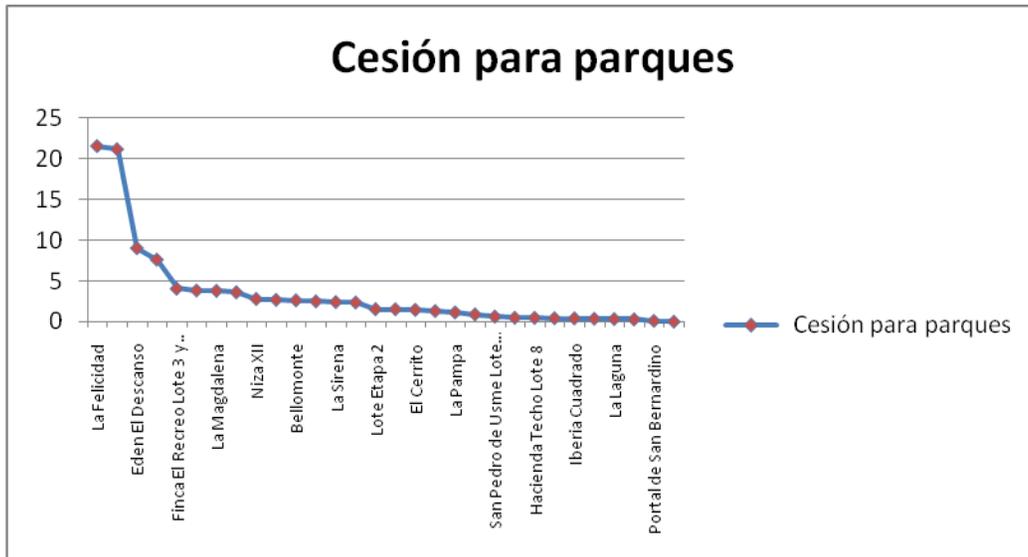
para desarrollos urbanos desarticulados, que para generar proyectos urbanos integrales que permitan dotar a la ciudad de las infraestructuras necesarias para suplir sus déficits.

### **6.3.2 Espacio Público y equipamientos conseguidos**

En cuanto a infraestructuras públicas para hacer la ciudad habitable y amena, los planes parciales adoptados proyectan entregarle a la ciudad un total de 101ha de suelo para parques y un total de 41 ha de suelo para equipamientos colectivos.

En promedio las cesiones para parques son de 3.3Ha., a excepción de los Planes Parciales Ciudadela el Porvenir, La Felicidad y Edén el Descanso, que entregan cesiones por encima de las 10 ha, el resto de planes parciales entregan cesiones para parques por debajo de las 5 ha. No obstante, estas áreas libres para el disfrute de la ciudadanía, no modifican sustancialmente los indicadores de espacio público en Bogotá, dado que al igual que los desarrollos urbanísticos normales, se tratan de áreas destinadas a satisfacer las necesidades de la población destinada a habitar en esos desarrollos.

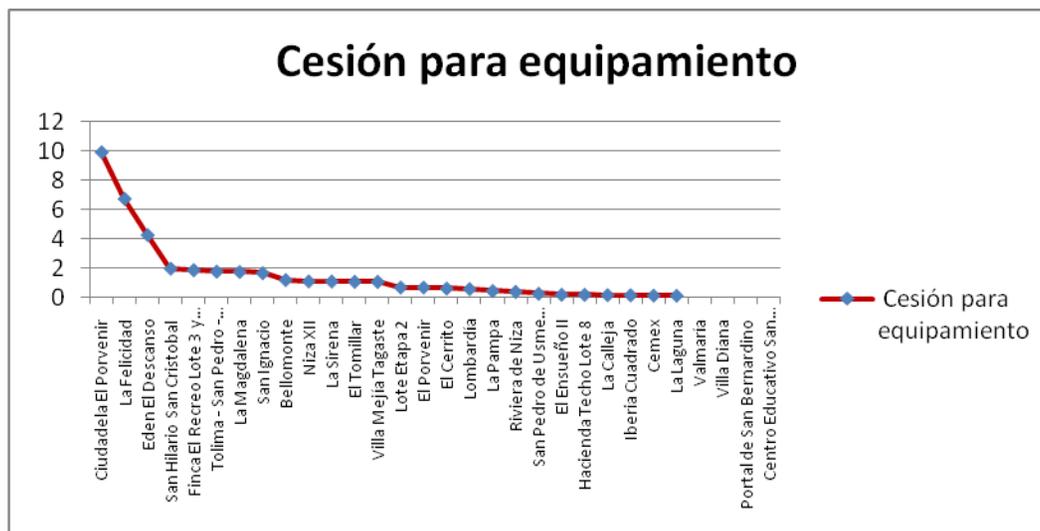
**Ilustración 12 Área cesiones para parques en Ha.**



Fuente SDP 2009. Elaboración Propia.

Los planes parciales que mayor area destinan para estas necesidades colectivas de equipamientos son la Felicidad y Ciudadela el Porvenir. El resto de planes parciales entregan areas por debajo del promedio. Al igual que en el caso de las cesiones para parques, este suelo no supe los deficits que tiene la ciudad en equipamientos colectivos, dado que son espacios desarticulados que dificilmente se pueden constituir en un red de equipamientos colectivos para la ciudad.

Ilustración 13 Área para cesiones de equipamientos en Ha



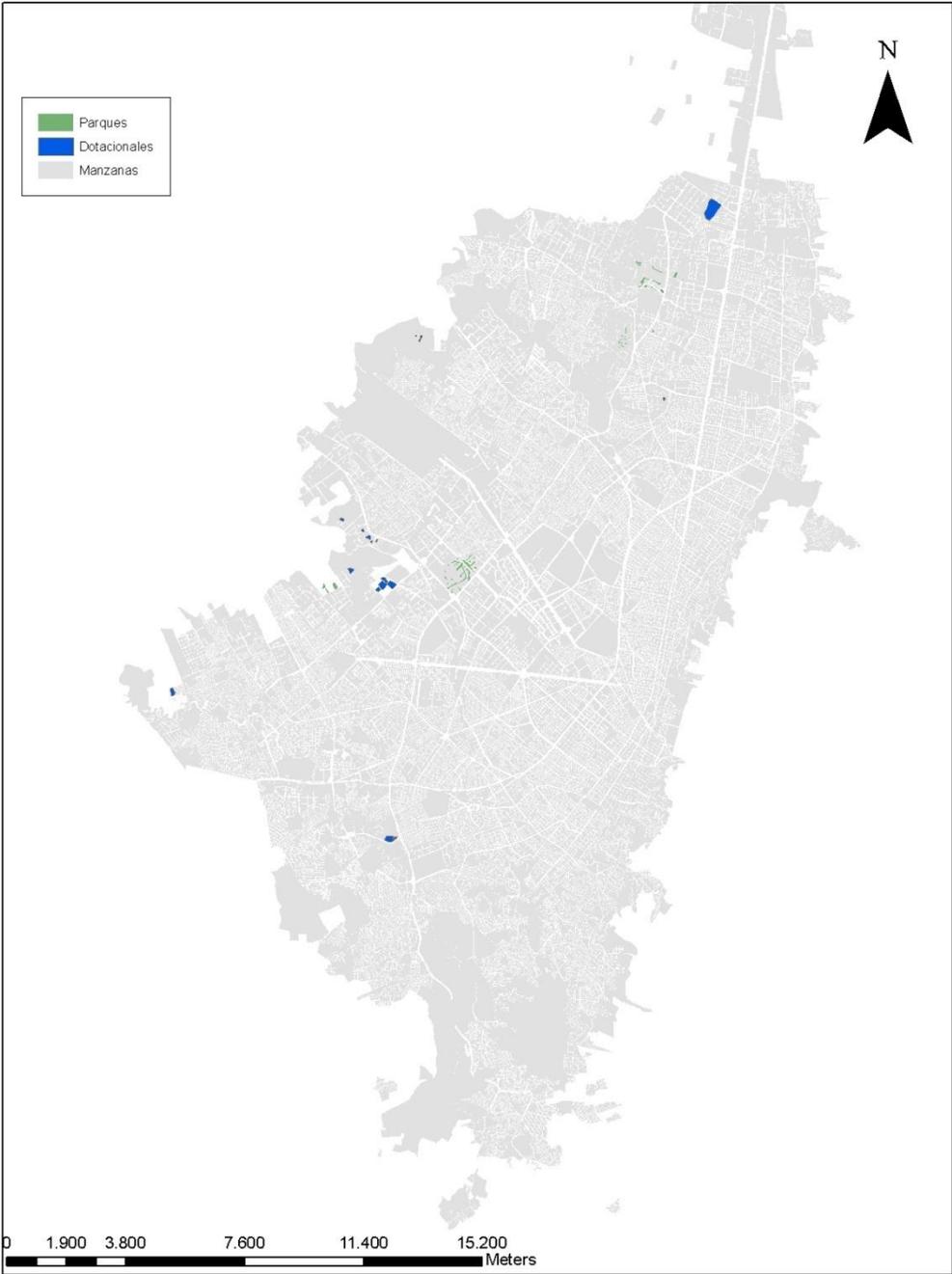
Fuente SDP 2009. Elaboración Propia.

Nombre del Plan Parcial	Suma de Cesión para parques	Suma de Cesión para equipamiento comunal público
Bellomonte	2,626211	1,235864
Cemex	0,37181	0,17497
Centro Educativo San José	0,014569	
Ciudadela El Porvenir	21,114717	9,948599
Eden El Descanso	9,004192	4,295109
El Cerrito	1,467952	0,653756
El Ensueño II	0,493013	0,230796
El Porvenir	1,533881	0,72183
El Tomillar	2,685978	1,114284
Finca El Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	4,050487	1,907452
Hacienda Techo Lote 8	0,481077	0,22639
Iberia Cuadrado	0,415507	0,195533
La Calleja	0,435255	0,204826
La Felicidad	21,5	6,77
La Laguna	0,340472	0,161671
La Magdalena	3,787193	1,782189
La Pampa	1,15	0,48

La Sirena	2,411732	1,134859
Lombardía	1,313492	0,618116
Lote Etapa 2	1,539275	0,724364
Niza XII	2,792307	1,14193
Portal de San Bernardino	0,1152	
Riviera de Niza	0,905939	0,426324
San Hilario San Cristobal	7,6	2,01
San Ignacio	3,613785	1,699885
San Pedro de Usme Lote 2, Etapas II, III y IV	0,631058	0,296968
Tolima - San Pedro - Cundinamarca	3,830636	1,802845
Valmaría	2,498344	
Villa Diana	0,290684	
Villa Mejía Tagaste	2,358734	1,109993
Total general	101,3735	41,068553

Fuente SDP 2009.

# Plano 10 Cesiones para parques y equipamientos en Planes Parciales



Elaboración Propia a partir de datos de la SDP 2009.

### **6.3.3 Tiempos de adopción**

Uno de los factores que más llaman la atención en la aplicación de los planes parciales en Bogotá, es el tiempo que transcurre entre la radicación en debida forma y su fecha de adopción. Al analizar los Planes Parciales adoptados, se obtiene un dato promedio de 380 días calendario, es decir más de un año.

Al establecer el tiempo de demora en la adopción en los planes parciales, teniendo en cuenta que la mayoría no son grandes intervenciones urbanas en la ciudad y, por su extensión, parecen desarrollos urbanísticos normales, se puede llegar a la conclusión de que los planes parciales se han constituido más en un trámite que en un instrumento de planeación para la generación de desarrollos urbanos integrales.



La Calleja	21-01-03	29-01-04	028 de 2004
La Laguna	11-07-03	23-11-04	379 de 2004
Villa Mejía Tagaste	30-05-03	23-11-04	381 de 2004
Bellomonte	18-05-04	18-02-05	036 de 2005
Niza XII	07-11-03	18-03-05	064 de 2005
San Pedro de Usme	27-11-03	06-09-05	312 de 2005
Valmaría	11-03-05	21-12-05	447 de 2005
Portal de San Bernardino	09-06-04	08-06-06	194 de 2006
Eden El Descanso	18-05-06	21-12-06	521 de 2006
El Tomillar	21-07-05	29-12-06	616 de 2006
El Cerrito	22-10-04	29-12-06	617 de 2006
La Sirena	09-09-05	13-02-07	051 de 2007
San Ignacio	10-07-06	03-04-07	134 de 2007
Villa Diana	19-10-06	18-07-07	314 de 2007
La Pampa	30-07-07	24-12-08	452 de 2008
Colcultidos	06-12-07		
San Hilario - San Cristobal	17-04-07	01-08-08	235 de 2008
La Felicidad	26-12-07	20-05-08	147 de 2008
Los Cerezos	07-02-08		

Fuente SDP 2009.

En las anteriores ilustraciones se observa que muchos de los planes parciales sometidos a consideración de la autoridad correspondiente han tardado más de dos años desde la fecha de radicación hasta la fecha de expedición del decreto de adopción. Se debe entonces replantear si este término obedece a los excesivos trámites que deben adelantar los interesados en la adopción del plan parcial.

#### **6.3.4 Reparto Equitativo de cargas y beneficios**

En la reglamentación estudiada, el reparto equitativo de cargas y beneficios tiene una doble acepción: 1. Es un principio fundamental de la política de gestión del suelo y, 2. Es un instrumento que se aplica en tres escalas de ciudad: la de nivel general, la de nivel zonal y la de nivel local, para orientar la inversión pública y las responsabilidades privadas en la producción de bienes públicos. Como sistema se implementó a partir de la previsión que en ese sentido hace la Ley 388 de 1997

y que en Bogotá se adoptó en el POT.

La Secretaria Distrital de Planeación, reconoce en sus diagnósticos, que para la imposición de cargas y beneficios a través de este sistema se establecieron regímenes diferenciales con base en el área a intervenir, y de la escala de la obra pública a ejecutar (de ciudad, zonal o local). La técnica utilizada se fundamenta en la imposición de cargas urbanísticas (infraestructuras) y usos menos rentables (VIS) y su relación con los aprovechamientos asignables.<sup>42</sup>

En la actualidad el diagnóstico de este principio muestra que:

- *No existe lineamientos claros en cuanto a qué tipo de cargas urbanísticas son de ciudad, cuáles zonales y cuáles locales y en ese sentido cuándo se imputan a los desarrolladores privados y cuándo a la administración.*
- *Tampoco hay determinantes objetivas que permitan indicar respecto de qué suelos (dependiendo la clasificación/categoría y el tratamiento) deberá financiarse las obras públicas mediante este sistema de forma exclusiva, y cuando puedan concurrir diversos instrumentos (valorización, tarifas, etc.), en este último evento cuidando “cargar” dos veces una misma obra con dos instrumentos diferentes.*
- *El principio está sometido a criterios diferenciales en relación con los sectores en donde se apliquen, pero no existe unos lineamientos totalmente objetivos y unívocos que expliquen ese hecho.*
- *Se adolece de una reglamentación exhaustiva, clara y sistemática que permita aplicar objetivamente este instrumento, en suelos de renovación urbana*

---

<sup>42</sup> Diagnóstico de Ciudad. SDP 2010.

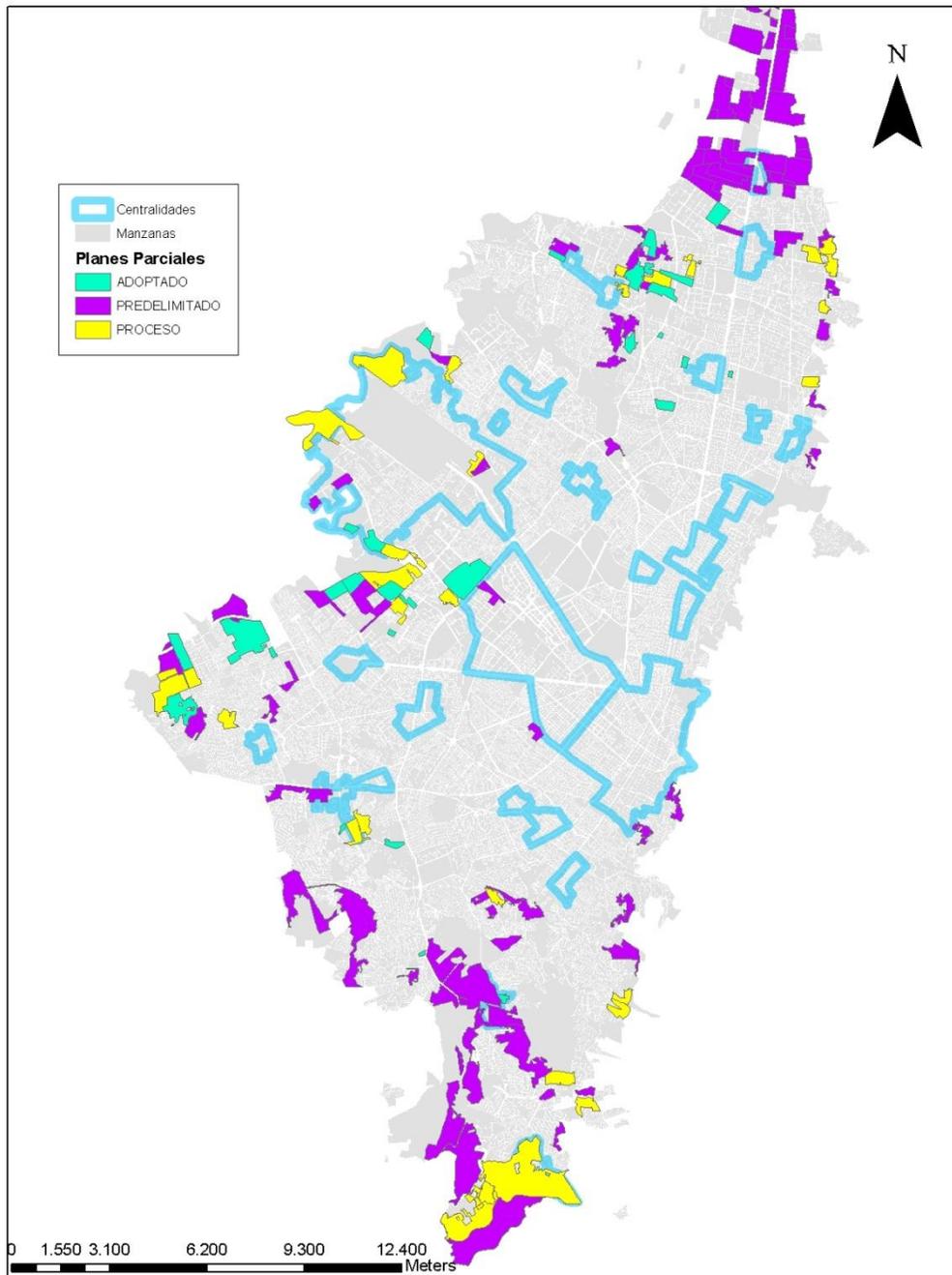
### **6.3.5 Los Planes Parciales y el Modelo de Ordenamiento Territorial**

Al analizar la distribución de los planes parciales en Bogotá con relación a las centralidades y las operaciones estratégicas dispuestas por el modelo de ordenamiento territorial, se concluye que:

- Los Planes parciales no apoyan la consolidación de las centralidades, dado que hasta el momento solos se ha adoptado el Plan Parcial la Felicidad en la centralidad zona Salitre - zona industrial.
- Los planes parciales no permiten la consolidación de las Operaciones Estratégicas, a excepción de las operaciones Norte y Usme, que contienen la predelimitación de varios planes. Sin embargo, operaciones como Centro, Anillo de Innovación y Aeropuerto, carecen de la definición de planes parciales en su ámbito.

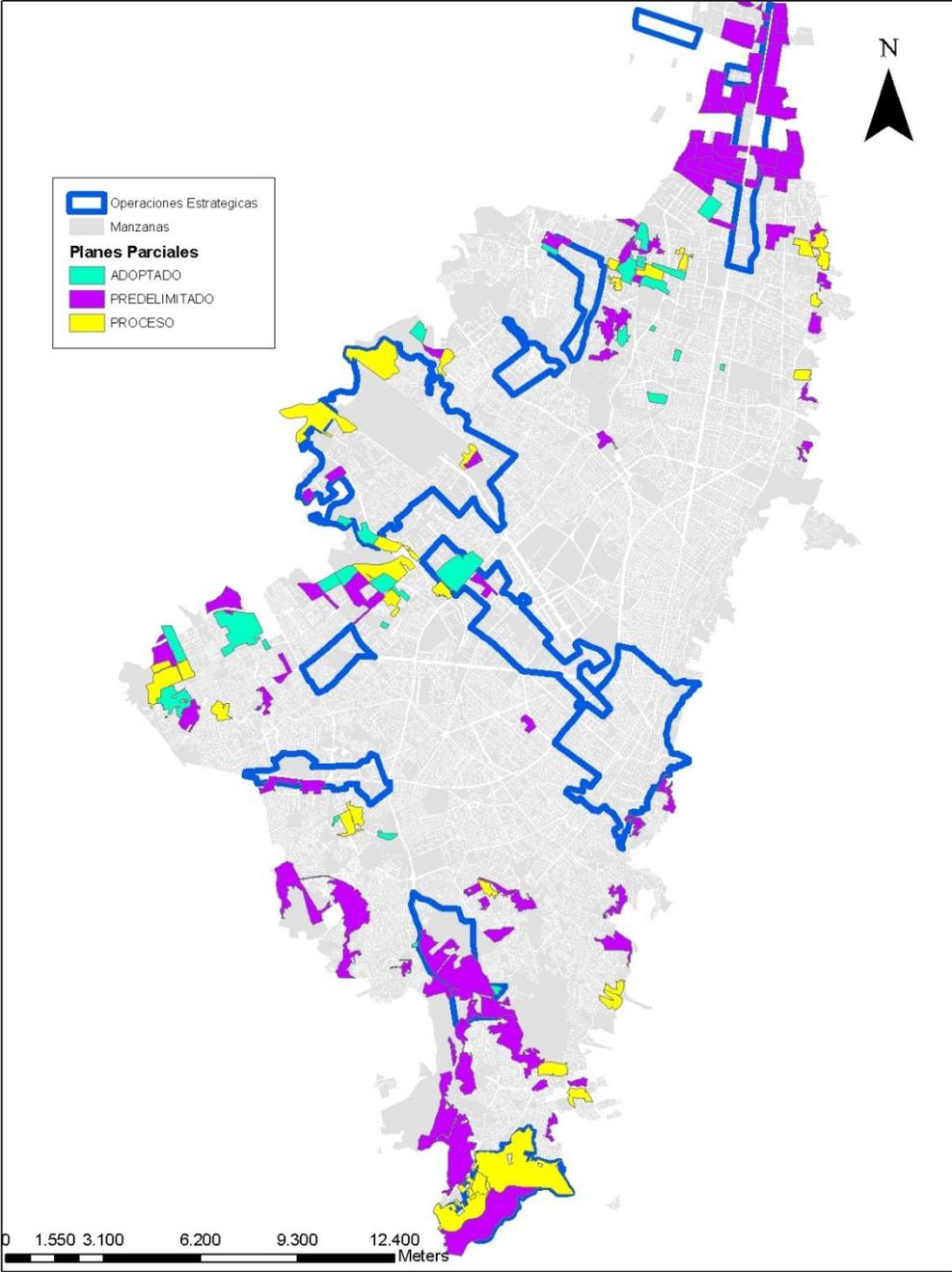
Lo anterior se soporta en la sobre-posición de los planes parciales adoptados con las centralidades y operaciones estratégicas delimitadas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

## Plano 11 Planes Parciales vs centralidades



Elaboración Propia a partir de datos de la SDP 2009

### Plano 12 Planes Parciales vs operaciones estratégicas



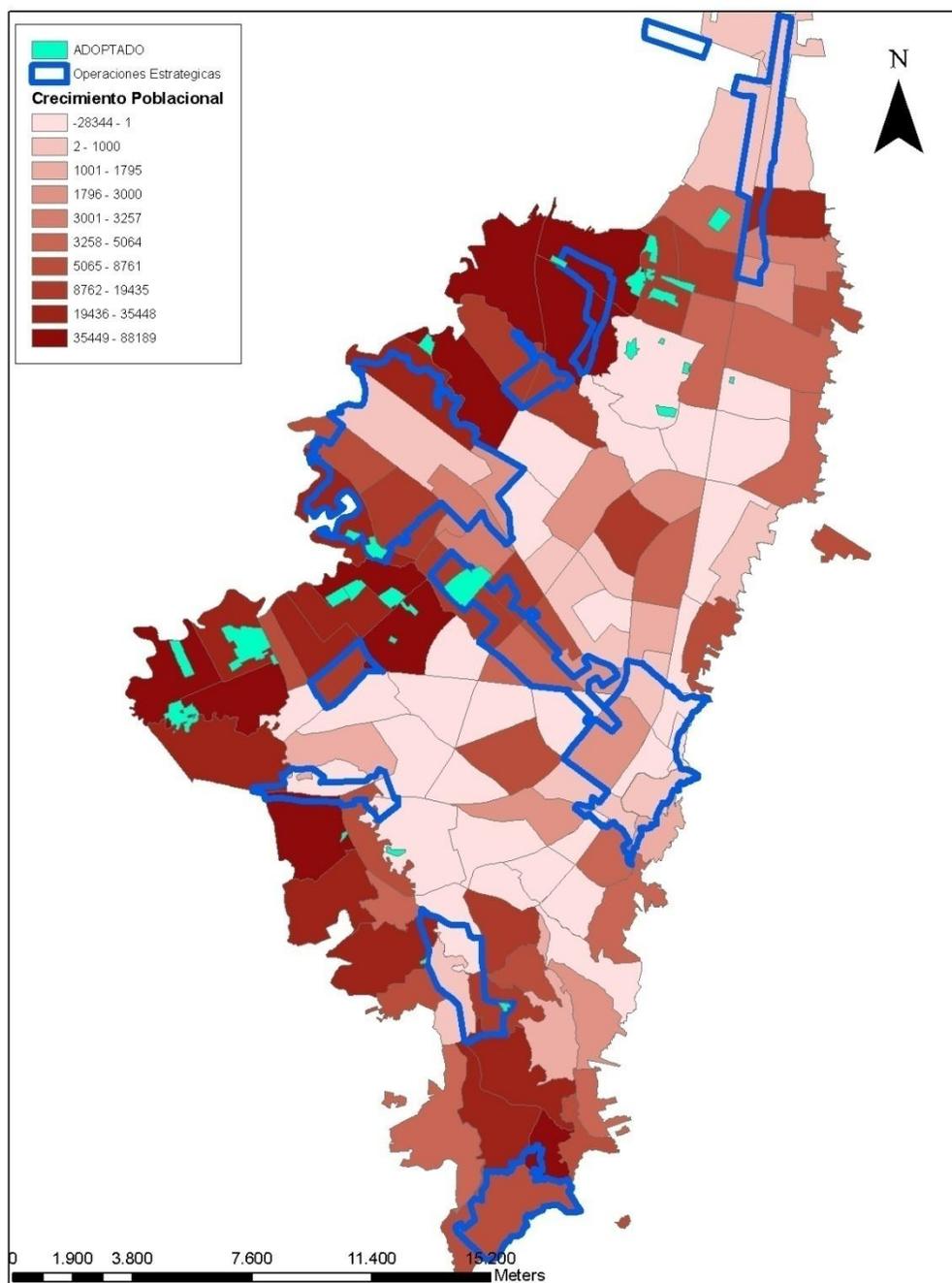
Elaboración Propia a partir de datos de la SDP 2009

Como se observa, los planes parciales no se han constituido en el instrumento de planeación para la concreción del modelo de ordenamiento territorial que propone el POT y en cambio se han constituido en un instrumento para consolidar una ciudad difusa y extensa, y no una ciudad densa, compacta e integrada. Lo anterior puede tener su explicación en el hecho que se han implementado de manera más concentrada, para el desarrollo de sectores periféricos, lo cual consolidará la tendencia de crecimiento histórico que ha tenido la ciudad hacia la periferia, en donde los suelos en tratamiento de desarrollo se encuentran en mayor proporción que en otros sitios de la ciudad.

Esta situación se hace evidente cuando se analiza la localización de los Planes Parciales, con respecto a las Operaciones estratégicas dispuestas por el POT, y el crecimiento poblacional tendencial que tiene la ciudad. Como se puede observar en el plano 13 tendencialmente la ciudad crecerá poblacionalmente en la periferia, mientras que sus áreas centrales crecerán muy poco o incluso perderán población.

Las operaciones estratégicas buscan consolidar proyectos urbanos integrales que rompan con esa tendencia de crecimiento hacia la periferia. Sin embargo, la adopción de los planes parciales muestra que estos instrumentos consolidan la tendencia de crecimiento poblacional hacia la periferia, dado que todos se encuentran localizados en las UPZ de mayor crecimiento poblacional al año 2015.

### Plano 13 Crecimiento tendencial vs planes parciales



. Elaboración Propia a partir de datos de la SDP 2009

### **6.3.6 Conclusiones preliminares en relación con la adopción de los planes parciales en la ciudad de Bogotá.**

De la adopción de los planes parciales en Bogotá se puede concluir lo siguiente:

- No están definidos de manera precisa, los estándares mínimos y homogéneos para la obtención de suelos para parques y equipamientos
- No hay una relación clara entre la predelimitación y adopción de planes parciales con respecto al modelo de ordenamiento territorial.
- Excesivo tiempo en su adopción, por dudas en los trámites aplicables y, procedimientos complejos.
- Incumplimiento de los términos legales para surtir sus etapas, con el costo que en términos de ciudad ello implica. Esto trae como consecuencia, la intervención del gobierno nacional y de otras instancias locales para acelerar la provisión de suelo, por ejemplo, para el desarrollo de macroproyectos, sin tener en cuenta las restricciones o condicionamiento de desarrollo establecidos para la ciudad.
- No es visible la coordinación de los planes parciales, con el modelo de ciudad previsto en el POT.
- No se conoce la ejecución de los Planes Parciales.

Planteadas las anteriores conclusiones, resultado de la investigación adelantada, se determina la necesidad de devolver a los planes parciales su objetivo inicial: *desarrollar y complementar las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial*, objetivo trazado desde la Ley 388 de 1997.

Para el efecto se proponen 5 puntos específicos a manera de ejes de articulación, a partir de los cuales se desarrollará la implementación de la figura de los planes parciales.

Ahora bien, como se indicó en la introducción de la presente investigación, desarrollar una metodología en extenso e integral que despliegue paso a paso todas las etapas, incidencias y análisis para elaborar, adoptar aprobar y ejecutar un plan parcial en el D. C., escapa a los modestos propósitos del presente trabajo de grado. Sin perjuicio de lo anterior, se expondrá los ejes de articulación, que a juicio de la estudiante, deben considerarse para que a través de la figura del plan parcial se concrete el modelo de ordenamiento de la ciudad.

## **7. HACIA UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ADOPCIÓN DE PLANES PARCIALES. EJES DE ARTICULACIÓN**

De conformidad con el análisis de los indicadores realizado en la presente investigación, es posible sugerir, de manera inicial, que para la definición del modelo de ordenamiento, las acciones urbanísticas públicas deben contemplar:

- Las previsiones sobre el suelo urbano y el suelo de expansión, teniendo en cuenta qué tanto, hacia dónde y cómo se quiere crecer en términos espaciales y si ello es suficiente para cubrir la demanda de vivienda que necesita la población existente y futura.
- Definir las infraestructuras y equipamientos colectivos que le den soporte a la ocupación, atendiendo las demandas poblacionales de servicios públicos y dotaciones colectivas para el desarrollo de su vida cotidiana.

- Formular con claridad, las infraestructuras y los modos de transporte que soportaran la conectividad de las distintas actividades en la ciudad, siendo coherentes con el modelo de ocupación adoptado.
- Establecer con claridad los mecanismos de gestión del suelo para la generación adecuada de espacios públicos en la ciudad existente y proyectada, de tal manera que se garantice unos estándares adecuados y una accesibilidad equitativa.
- Delimitar y proteger los suelos que garanticen el derecho al medio ambiente sano.
- Establecer los modos de intervención en la ciudad según las características urbanísticas y arquitectónicas de cada uno de los sectores, y teniendo en cuenta las decisiones que se adopten en el modelo de modificar o mantener las condiciones existentes en cuanto a densificación, generación de espacio público, construcción de infraestructuras y equipamientos.
- Establecer normas urbanísticas claras para que los actores privados entiendan su manera de proceder para la consecución del modelo, en cuanto a los modos de intervenir en la ciudad y las actividades que pueden desarrollar según el tipo de intervención que realicen.

A partir de la definición de las acciones urbanísticas, es posible la orientación dirigida a su cumplimiento a través de los instrumentos de planeación, entre los cuales, y para efectos de la investigación que se adelanta, los planes parciales articularían la gestión del suelo con el POT y con el Plan de Ejecución principalmente, como se sugiere a continuación:

## 7.1 Articulación con el POT

Como se menciona en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial. En esa medida los planes parciales deberán articularse y tener como marco de referencia las políticas fijadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en relación con el uso y ocupación del suelo, el ambiente, el hábitat y la seguridad humana, la movilidad, la dotación de equipamientos y servicios, el espacio público, entre otras, por cuanto las mismas establecen el modelo de ordenamiento con las acciones urbanísticas necesarias que permitan consolidar el estructura urbana, y optimizar el uso y aprovechamiento del territorio.

Teniendo en cuenta la definición que da la Ley, puede entenderse que los planes parciales se constituyen en instrumentos reglamentarios de los Planes de Ordenamiento Territorial mediante los cuales, determinadas áreas de suelo urbano y/o de expansión son sometidas a un conjunto de normas urbanísticas, con un fin primordial: el desarrollo urbano integral de la ciudad.

Y es en este desarrollo urbano integral que toma gran importancia uno de los principios orientadores del ordenamiento territorial: el interés general, por cuanto al evitar que las ciudades sigan creciendo de manera desordenada y principalmente en asentamientos periféricos en su gran mayoría de origen ilegal, con beneficio exclusivamente para los propietarios, en el mejor de los casos, se propicia que con el desarrollo integral, la ciudad se construya además de ordenada, en áreas considerables de terreno que permitan la consolidación de una estructura urbana adecuada, con trazado continuo de vías, de espacio público, y de redes de servicios públicos que aumenten la calidad de vida de sus habitantes.

El plan parcial es entonces, una forma de someter un área determinada de suelo urbano, las áreas incluidas en suelo de expansión, y las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas, a un solo planeamiento urbanístico a nivel de normas específicas o complementarias<sup>43</sup>.

En ese sentido la formulación de los planes parciales debe estar acorde con lo dispuesto en la estrategia de ordenamiento territorial. En el caso concreto de Bogotá los Planes parciales se deben dirigir a consolidar las Operaciones Estratégicas y las centralidades. Para ello es necesario reconocer que el POT de Bogotá es contradictorio al respecto, dado que no ajustó adecuadamente los ámbitos de actuación con el objetivo de transformar grandes unidades de suelo, con múltiples propietarios en el interior, como lo son las Operaciones y las Centralidades.

De tal forma, los planes parciales se deben articular con la Estrategia de Ordenamiento del Distrito Capital, cuya implementación supone la transformación de áreas estratégicas de la ciudad, entendidas como la red de Centralidades (18.51 % del suelo urbano) y las áreas destinadas para la realización de las Operaciones Estratégicas (19.79% del suelo urbano).

Para ello deberán existir modificaciones en el POT, dado que el 11% del área de las centralidades tienen tratamiento de renovación, mientras el 54% de esa área tiene tratamiento de consolidación con cambio de patrón, lo cual supone actuaciones predio a predio.

---

<sup>43</sup> Ello se deduce del contenido del numeral 3.3 del artículo 15, numeral 3 del artículo 19 de la Ley 388 de 1997, así como del inciso 2 del numeral 12 del artículo 2 del Decreto Nacional 2181 de 2006.

En cuanto a las operaciones estratégicas, es necesario modificar el hecho de que en Aeropuerto y Anillo de Innovación, donde se esperan los mayores cambios en la estructura urbana de Bogotá, prime el tratamiento de consolidación, con desarrollo predio a predio. Si se espera que dichas Operaciones se concreten para la recualificación y reconversión de áreas estratégicamente localizadas en la ciudad, es necesario que esto se haga a través de planes parciales.

## **7.2 Articulación con el Programa de Ejecución**

De conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997, el programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.

De conformidad con lo anterior no podría entenderse que el plan parcial no se encuentre plenamente armonizado con el plan de ejecución el cual como se ya se

mencionó es de carácter obligatorio y define los proyectos de infraestructura, áreas de terreno para atender la demanda de vivienda, instrumentos para su ejecución, pero por sobre todo, que sigue las directrices marcadas por el Plan de Ordenamiento Territorial.

### **7.3 Delimitación**

El artículo 19 de la Ley 388 de 1997, dispone que el plan parcial incluirá:

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.

El plan parcial en tanto instrumento que desarrolla las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial debe adoptarse por Decreto expedido por el Alcalde Municipal o Distrital, autoridad legal para reglamentar los Acuerdos, o para el caso de Bogotá el Decreto con fuerza de Acuerdo que adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto Distrital 619 de 2000.

Bajo ese precepto es claro que la delimitación a la que se refiere el numeral 1 del artículo 19 es del área objeto de la reglamentación urbanística que posteriormente será adoptada bajo la expedición de un Decreto, y no la delimitación del plan parcial, por cuanto este es un acto administrativo que contiene disposiciones complementarias del Plan de Ordenamiento Territorial, que se aplicarán a un fragmento determinado del territorio.

Un requisito esencial de la delimitación es sin duda alguna la identificación de los linderos del área objeto de reglamentación, aquella sobre la cual se realizará la intervención y que constituye el ámbito de aplicación del plan parcial.

Nótese que hasta el momento es indiferente si el área objeto de delimitación pertenece a uno o varios propietarios. No obstante si el área está conformada por predios de diferentes propietarios, deberá establecerse las condiciones para cada uno relativas a, por ejemplo, el reparto equitativo entre los propietarios de las cargas y beneficios que se generan con la intervención. En tal circunstancia deberá describirse las condiciones físicas y jurídicas existentes, cuando existe más de un propietario, de manera que pueda garantizarse el reparto equitativo de cargas y beneficios que se deriven de la actuación urbanística.

#### **7.4 Determinantes**

El numeral 2 del artículo 19 de la Ley 388 de 1997 establece que el plan parcial debe contener la definición precisa de los objetivos y directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, objetivos que dependen de la naturaleza de la actuación (por ejemplo de reactivación o redesarrollo urbanístico, desarrollo integral, etc) y que no pueden ser considerados como determinantes universales para los planes parciales.

Como los objetivos pueden variar de un plan parcial a otro, dependiendo del tipo de actuación urbanística que se pretenda adelantar, la descripción de los mismos aunque *precisa* como lo menciona la Ley, no necesariamente debe ser considerada como sinónimo de detallado, por cuanto este *detalle* debe referirse más exactamente al proyecto o proyectos urbanísticos que se adelanten en el área objeto del plan parcial.

## 7.5 Reparto Equitativo de Cargas y Beneficios

Como bien lo indica Molina, con el sistema de reparto se propone obtener una distribución equitativa de las cargas urbanísticas que implican costos para la ejecución del proyecto urbanístico<sup>44</sup>.

La intención de la Ley 388 en la definición de los planes parciales es que el reparto de cargas y beneficios se haga entre propietarios para desarrollos urbanos integrales (varios propietarios en un solo desarrollo para evitar el desarrollo predio a predio) y que ese reparto esté dirigido a la financiación de las infraestructuras del propio desarrollo, es decir del urbanismo secundario: cesiones para vías secundarias, parques y equipamientos.

Sin embargo se ha generado un problema en la definición de los planes parciales de las cargas generales, por cuanto se establece un proceso de negociación con los propietarios sobre la construcción de infraestructura primaria (redes matrices, vías principales) lo cual hace lentas las negociaciones y retrasa el procedimiento. Frente a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el artículo 39 de la Ley 388 de 1997 establece:

Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una Unidad de Actuación incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las

---

<sup>44</sup> MOLINA, Humberto. Op.cit., p.260

cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

De conformidad con lo anterior, la propia Ley superó el problema generado en el trámite de adopción del plan parcial y que se relaciona con la *negociación* de las cargas generales del proyecto.

En este sentido la propuesta metodológica que se plantea es retrotraer la extensa reglamentación nacional y distrital que se ha desarrollado en torno a los planes parciales, a su esencia, esto es a las disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997. Sin embargo es necesaria una reglamentación en sentido general que permita dinamizar el instrumento.

La propuesta entonces se concreta en 3 aspectos fundamentales:

1. Delimitación del área de intervención
2. Determinantes estructurantes de la intervención y directrices urbanísticas
3. Reparto de cargas y beneficios mediante el instrumento que, de conformidad con el tipo de intervención resulte más conveniente.

### **7.5.1 Cooperación entre partícipes**

El artículo 47 de la Ley 388 de 1997, establece que cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial.

La expedición del plan parcial produce efectos de carácter particular y concreto para el (los) propietario (s) de (los) predio (s) que lo conforman, en tanto regula el reparto de cargas y beneficios cuando el área está conformada por predios de diferentes propietarios.

En tal sentido la cooperación entre partícipes es un instrumento de actuación que permite adelantar la ejecución del plan parcial y/o la unidad de actuación urbanística, y que en cierta medida puede garantizar su ejecución disponiendo de predios faltantes para el desarrollo urbano integral del área, si alguno de sus propietarios se negare a hacer parte del área de delimitación del plan parcial, por vía de expropiación administrativa, judicial o a favor de terceros.

### **7. 5.2 Constitución de entes gestores**

El numeral 2 del artículo 19 contempla la mención de los estímulos que el plan parcial debe generar tanto a propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos

para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculados al mejor aprovechamiento de los inmuebles.

La aplicación del instrumento de actuación denominado reajuste de tierras<sup>45</sup>, permite que entidades territoriales puedan asociarse con otras entidades públicas y con particulares, para desarrollar áreas no desarrolladas previstas en el plan de desarrollo. El reajuste de tierras consiste en englobar diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica: vías, parques, redes de acueducto, energía, etc.

Ahora bien el mecanismo más apropiado que puede garantizar un desarrollo urbano integral en predios de diferentes propietarios es la unidad de actuación urbanística<sup>46</sup>, la cual responde al reparto equitativo de las cargas y los beneficios cuando participa un número plural de propietarios, reparto que sin embargo no puede convertirse en un obstáculo para alcanzar los objetivos planteados en relación con el desarrollo integral.

Ante esta circunstancia, los propietarios de los predios que conforman la unidad de actuación urbanística constituyen una entidad gestora que garantice el desarrollo conjunto de la unidad. Constituida la entidad gestora, los predios que la conforman estarán afectados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización que se generen en ejecución del proyecto.

---

<sup>45</sup> Artículo 77, Ley 9 de 1989.

<sup>46</sup> En este sentido debe resaltarse que para el profesor Fernando Laserna siempre que haya unidad de actuación urbanística deberá necesariamente existir un plan parcial, pero no al contrario, esto es, que cuando estemos frente a un plan parcial no necesariamente debe existir una unidad de actuación urbanística.

## BIBLIOGRAFIA

### FUENTES DOCTRINALES

- ARANA GARCÍA, Estanislao. *Las sociedades municipales de gestión urbanística*. Ediciones jurídicas y sociales S.A. Madrid, 1997
- BENAVIDES, Guillermo. *La función social de la propiedad en la constitución y la ley*. En: Revista Javeriana, Vol. 107, No. 532 (may. 1987)
- JOLLY Jean-Francois. *Lo público y lo local: Gobernanza y políticas públicas*. Ponencia presentada en la mesa temática Concepción de lo público y esquemas de administración pública del Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP – en Bogotá los días 18 y 19 de julio de 2002.
- LEMUS CHOIS, Víctor David. *Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico*. Colección de textos de jurisprudencia. Ed. Universidad del Rosario, Bogotá, 2006.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Introducción al derecho urbanístico*. Tercera edición. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2009
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, MRTA. *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*. Ediciones jurídicas y sociales S.A. Madrid, 2002.

- MALDONADO, María Mercedes. *La propiedad en la Constitución de 1991: superando la tradición del Código Civil.* (online), 2001. Disponible en: [www.territorioysuelo.org/publicacionesydocumentos](http://www.territorioysuelo.org/publicacionesydocumentos).
- MALDONADO COPELLO, María Mercedes, PINILLA PINEDA, Juan Felipe, RODRÍGUEZ VITTA, Juan Francisco y VALENCIA DÁVILA, Natalia. *Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución Equitativa de cargas y beneficios.* Panamericana, formas e impresos. Bogotá, 2006.
- MARCOU Gérard. *Instrumentos Jurídicos para el control del crecimiento urbano en el derecho francés.* Temas de derecho administrativo contemporáneo. Universidad del Rosario. Pag. 113.
- VV AA. *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia una práctica colectiva hecha realidad.* Grupo de Trabajo: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular Fedevivienda, Metrovivienda, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU – Hábitat Colombia), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Bogotá, 2005.
- MOLINA, Humberto. *De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano.* En desarrollo urbano en cifras. Bogotá, D. C. No. 3. 1997
- MORCILLO DOSMAN, Pedro Pablo. *Derecho urbanístico colombiano.* Editorial Temis. Bogotá, 2007.

- ONU, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Río de Janeiro, junio de 1992.
- POLÉSE Mario, Economía Urbana y Regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Primera edición. 1998. Editorial Tecnológica de Costa Rica. Pág.332 ss
- PRECEDO LEDO, Andrés. *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Editorial Síntesis S.A., Madrid, 2004.
- RECA, Ricardo Pablo. *Derecho Urbanístico*. Editorial La Ley. Argentina. 2002
- RODRÍGUEZ SILVA, Roberto. JOLLY Jean-Francois. NIÑO SOTO, Alexander. *Algunos apuntes sobre causas e indicadores del deterioro urbano*. Ed. Javegraf. Bogotá, 2004.
- SOLARTE PORTILLA, Pedro Antonio. *Ordenamiento Territorial y Urbano*. Editorial Leyer. Bogotá, D. C., 2006
- VELEZ CORREA, Jaime. *El derecho de propiedad y su función social*. En *Universitas de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas*, No. 24 (jun 1963)

## FUENTES NORMATIVAS

- Constitución Política de Colombia. Bogotá, D. C. Legis. 2008

- Ley 9 de 1989. Derecho Urbano. Leyer 2009
- Ley 9 de 1993. Leyer 2009
- Ley 388 de 1997. Derecho Urbano. Leyer 2009
- Ley 1151 de 2007
- Decreto Nacional 2181 de 2006
- Decreto Nacional 4300 de 2007
- Decreto Nacional 4065 de 2008
- Decreto Nacional 2190 de 2009
- Decreto Distrital 190 de 2004
- Decreto Distrital 436 de 2006
- Circular 001 del 25 de noviembre de 2009 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.

## FUENTES JURISPRUDENCIALES

- Corte Constitucional. Sentencia T-569 de 1995. MP. Fabio Morón Díaz

- Corte Constitucional. Sentencia C-149 /10

## FUENTES DE DATOS

- Secretaria Distrital de Planeación. Diagnostico de Ciudad. Expediente urbano para la revisión del POT año 2010.
- Bases de datos del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.
- Bases de datos de Planes Parciales. Secretaria Distrital de Planeación 2009.