

**UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA
DEPARTAMENT DE CONSTRUCCIONS ARQUITECTÒNIQUES I
CENTRE DE POLÍTICA DE SOL I VALORACIONS**



MÁSTER EN GESTIÓN Y VALORACIÓN URBANA

**INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y PRODUCCIÓN DE
SUELO PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA. EL
CASO DE BOGOTÁ D.C.**



Asentamiento informal

Suelo urbano urbanizable

Ciudades de vivienda social

Proyecto VIS vivienda unifamiliar

Proyecto VIS vivienda multifamiliar

GINA CLEVES VÉLEZ

**Directores: PILAR GARCÍA ALMIRALL
ROLANDO BIERE ARENAS**

2016

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y PRODUCCIÓN DE SUELO PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA. EL CASO DE BOGOTÁ D.C.



Asentamiento informal



Suelo urbano urbanizable



Ciudadela de vivienda social



Proyecto VIS vivienda unifamiliar



Proyecto VIS vivienda multifamiliar

ÍNDICE

	Páginas
CAPÍTULO I. PROLEGÓMENOS	
1.1. Introducción.....	08
1.2. Objetivos general y específicos.....	11
1.3. Metodología.....	12
1.4. Estado del arte.....	15
1.4.1. Naturaleza de los instrumentos de gestión del suelo	15
1.4.2. Gestión del suelo en la ley 388 de 1997.....	18
1.4.3. Gestión de suelo y vivienda en Colombia.....	21
 CAPÍTULO II. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA LEY 388 DE 1997	
2.1. Antecedentes de la planificación y gestión urbana previo a la Ley.....	27
2.2. Antecedentes de las políticas de vivienda social previo a la Ley.....	28
2.3. Generalidades y contexto de adopción de la ley 388 de 1997.....	31
2.3.1. Instrumento de gestión del suelo No.1 -Planes Parciales	34
2.3.2. Instrumento de Gestión del Suelo No. 2 Unidades de Actuación Urbanística.....	36
Instrumento de Gestión del Suelo No. 3 Reajuste de tierras y cooperación entre	
partícipes	37
2.3.4. Instrumento de Gestión del Suelo No. 4 Reparto equitativo de cargas y beneficios..	37
Instrumento de Gestión del Suelo No. 5 Compensación de cargas urbanísticas	
derivadas de la conservación histórica, arquitectónica y ambiental.....	38
2.3.6. Instrumento de Gestión del Suelo No. 6 Transferencia de derechos de construcción y	
desarrollo.....	39
Instrumento de Gestión del Suelo No. 7 Declaratoria de Construcción o Desarrollo	
2.3.7. Prioritario	39
Instrumento de Gestión del Suelo No. 8 Enajenación Voluntaria o Administrativa	
.....	41
2.3.9. Instrumento de Gestión del Suelo No. 9 Participación en plusvalías.....	41
2.3.10. Instrumento de Gestión del Suelo No. 10 Banco de tierras	42
2.3.11. Instrumento de Gestión del Suelo No. 11 Derechos de Preferencia.....	43
La vivienda de interés social en la Ley 388 de 1997 (El instrumento del porcentaje	
obligatorio de suelo para vivienda social).....	44
Conclusiones del contenido de Ley 388 de 1997 y su posibilidad de producir suelo para	
vivienda social	46
 CAPÍTULO III. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y VIVENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA NORMATIVA DISTRITAL	
3.1. El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y la gestión de suelo	50
Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y vivienda de interés social (el instrumento	
3.2. de los porcentajes obligatorios para vivienda social)	52
3.3. Los instrumentos de gestión del suelo con potencial de generar suelo VIS	54

3.3.1.	Instrumento de gestión del suelo No. 1: Planes Parciales.....	54
3.3.2.	Instrumento de gestión del suelo No. 2: Declaratoria de desarrollo prioritario y la enajenación forzosa en pública subasta que de ésta se deriva	56
3.3.3.	Instrumento de gestión del suelo No. 3: Participación del Distrito en Plusvalías	57
3.3.4.	Instrumento de gestión del suelo No. 4: Banco de Tierras o Banco Inmobiliario...	59
3.3.5.	Instrumento de gestión del suelo No. 5: Enajenación Voluntaria o Administrativa	60

CAPÍTULO IV. IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO EN BOGOTÁ Y PRODUCCIÓN DE SUELO PARA VIVIENDA SOCIAL DERIVADA DE ESTA IMPLEMENTACIÓN. De cada instrumento:

	I. Momento de implementación en Bogotá D.C.	
	II. Mecanismo de implementación	
	III. Contenido general de la implementación	
	IV. El suelo para vivienda social en la implementación del instrumento.	
	V. Elementos relevantes del procedimiento de implementación del instrumento	
	VI. Cantidad de viviendas generadas a partir de la implementación del instrumento	
	VII. Opinión de los entrevistados	
	VIII. Síntesis	62
4.1.	Implementación Planes Parciales.....	63
4.2.	Implementación Declaratoria de Desarrollo Prioritario	82
4.3.	Implementación de la participación en plusvalías.....	95
4.4.	Implementación del Banco de Tierras	102

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 111

CAPÍTULO VI. BIBLIOGRAFÍA..... 119

CAPÍTULO VII. ANEXOS 124

RELACIÓN DE TABLAS E IMÁGENES

- Tabla 1. Distribución por estratos del déficit de vivienda en Bogotá
- Tabla 2. Balance de los instrumentos de gestión de suelo en la Ley 388/97
- Tabla 3. Grado de contribución de los instrumentos de gestión de suelo a la producción de suelo VIS/VIP en Bogotá
- Tabla 4. Periodicidad de la adopción de planes parciales en tratamiento de desarrollo
- Tabla 5. Decretos de Planes Parciales en suelos de Tratamiento de Desarrollo
- Tabla 6. Decretos de Planes Parciales de Renovación Urbana
- Tabla 7: cantidad de suelo habilitado mediante planes parciales de desarrollo
- Tabla 8. Localización de los planes parciales
- Tabla 9. Viviendas y planes parciales por Localidad y Estrato.
- Tabla 10. Balance de suelo VIS/VIP producido mediante planes parciales de desarrollo
- Tabla 11. Traslado de obligación VIS/VIP de los planes parciales de desarrollo
- Tabla 12. Ejecución física de las obligaciones de reservas, cesiones, vivienda y otros usos de los planes parciales de desarrollo.
- Tabla 13. Potencial de los planes parciales de producir suelo VIS/VIP
- Tabla 14. Contribución de los planes parciales en producción de suelo VIS/VIP en Bogotá
- Tabla 15. Proceso de implementación de los planes parciales en Bogotá
- Tabla 16. Respuestas entrevista optimización planes parciales
- Tabla 17. Predios y área declarado como de desarrollo prioritario 2008-2013
- Tabla 18. Predios y área declarado como de desarrollo prioritario 2008-2013 después de depuración de bases de datos de predios incluidos originalmente.
- Tabla 19. Localidad y área de los predios declarados de desarrollo prioritario
- Tabla 20. Áreas VIS/VIP licenciadas en predios declarados de desarrollo prioritario
- Tabla 21. Variables de exclusión de predios de la declaratoria de desarrollo prioritario
- Tabla 22. Tabla de predios subastados declarados de desarrollo prioritario
- Tabla 23. Potencial de la declaratoria de desarrollo prioritario de producir suelo VIS/VIP
- Tabla 24. Contribución de la declaratoria para producir suelo VIS/VIP en Bogotá
- Tabla 25. Proceso de implementación de la declaratoria en Bogotá
- Tabla 26. Respuestas entrevista optimización declaratoria desarrollo prioritario
- Tabla 27. Recaudo histórico de plusvalía 2004-2015
- Tabla 28. Ejecución presupuestal histórica recursos plusvalía 2004-2015
- Tabla 29. Potencial de la participación en plusvalía de producir suelo VIS/VIP
- Tabla 30. Contribución de la plusvalía para producir suelo VIS/VIP en Bogotá
- Tabla 31. Proceso de implementación de la participación de plusvalía en Bogotá
- Tabla 32. Respuestas entrevista optimización plusvalías
- Tabla 33. Suelos adquiridos por Metrovivienda 1999 a 2010

- Tabla 34. Valor ponderado de adquisición por metro cuadrado de suelo
 - Tabla 35. Suelo habilitado entre 1999 y 2010
 - Tabla 36. Viviendas construidas en suelos Metrovivienda entre 1999 y 2000
 - Tabla 37. Potencial del banco de tierras de producir suelo VIS/VIP
 - Tabla 38. Contribución del banco de tierras para producir suelo VIS/VIP en Bogotá
 - Tabla 39. Proceso de implementación del banco de tierras en Bogotá
 - Tabla 40. Respuestas entrevista optimización banco de tierras
-
- Imagen 1. Clasificación de los Instrumentos de la Ley 388/97. IGAC.
 - Imagen 2. Original del texto del DTS del POT de Medellín 2006.
 - Imagen 3. Zonas determinadas en el POT distrital para desarrollo mediante planes parciales.

ABSTRACT

La producción de vivienda social en Colombia ha sido una preocupación y ocupación de los gobiernos, especialmente en ciudades como Bogotá donde los déficit habitacionales son de gran magnitud. En ese proceso, han sido múltiples los modelos, políticas y normativas que se han aplicado, no siendo suficientes para atender las altas demandas de los hogares de menores recursos.

En el caso de la Ley 388 de 1997, ésta ha sido ampliamente analizada desde distintas aristas y se ha coincidido en posicionarla como una fuente importante de herramientas para las autoridades municipales en sus propósitos de planificación y gestión del suelo de sus territorios. Los instrumentos de gestión del suelo de la Ley podrían ser algunas de estas herramientas alternativas de los gobiernos locales para producir suelo para vivienda social y esto es lo que se quiso determinar y probar en el presente trabajo, tanto de manera formal o teórica en la Ley como en la aplicación concreta de dichos instrumentos en la ciudad de Bogotá.

Para hacerlo se analizó el contenido de la Ley y la normativa nacional derivada sobre los instrumentos de gestión del suelo para determinar el alcance de cada instrumento como potencial productor de suelo para vivienda social, se identificó y estudió la normativa distrital (de Bogotá D.C.) en la materia y con estos soportes, se consultó y analizó el proceso de implementación de los instrumentos en Bogotá y su impacto sobre la generación de suelo para vivienda social.

Una vez concluido el estudio, se pudo determinar que no todos los instrumentos de gestión de suelo tienen esta facultad de producir suelo VIS/VIP, que los que sí la tienen han sido aplicados en tiempos y de maneras distintas en Bogotá, algunas veces de manera no clara ni eficiente, pero en general, han sido instrumentos valiosos para la producción del suelo para vivienda social que se presentan como alternativas a la manera histórica de gestionar en la que solamente los agentes públicos y generalmente mediante la compra de terrenos generaban vivienda social en sus territorios.

Palabras Clave: vivienda social, VIS, vivienda protegida, gestión del suelo, Ley 388 de 1997 (Colombia)

Key words: social housing, VIS, land management, Law number 388 de 1997 (Colombia)

CAPÍTULO I. PROLEGÓMENOS

1.1. INTRODUCCIÓN

En la más reciente publicación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “*Colombia: cien años de políticas habitacionales*” (2014) se describen las políticas habitacionales en Colombia, explicando que la política de vivienda en el país ha pasado de una concepción higienista (1918-1942) a otra institucionalista de gestión directa estatal en la generación de vivienda (1942-1965), después a un periodo de transición entre 1965 a 1972 que fue minimizando la acción del Estado para producir vivienda y fortaleciendo las políticas económicas para garantizar los flujos de recursos de financiamiento tanto de los oferentes como de los demandantes de vivienda. Esta nueva tendencia derivó en la creación y masificación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda entre 1971 y 1990¹. Con la promulgación de la Ley 3 de 1991², se consolida este paradigma de la política habitacional enfocada en los aspectos financieros tendientes a subsidiar de manera directa a la demanda y restringir la acción del Estado como generador directo de vivienda (urbanizador o constructor), inclusive para el sector de la vivienda de interés social, suponiendo que la oferta suficiente y en condiciones adecuadas sería producida por el sector privado en una lógica de mercado.

Así, el siglo XX terminó con una fuerte participación de los bancos, corporaciones, fiduciarias, promotores y constructores en la financiación y gestión de la oferta como de la demanda de vivienda, y una acción estatal concentrada en otorgar subsidios para que los hogares de pocos recursos contaran con parte del financiamiento para acceder a esta *supuesta* oferta que debería generarse masiva y permanentemente. Subsidio mas Crédito hipotecario más Ahorro Propio se consolidó como la fórmula del esquema de adquisición de vivienda social en Colombia.

Y mientras esto pasaba, con el objetivo de profundizar en la descentralización territorial que se había consagrado en la nueva Constitución de 1991, en el año 1997 se expidió la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Urbano y Territorial) en la que se otorgaron una serie de potestades y de instrumentos para ser utilizados por los municipios y distritos con el fin de regular e intervenir el mercado del suelo y lograr, entre otras cosas, producir suelo urbanizable y urbanizado donde construir proyectos de vivienda interés social (tanto Vivienda Social Prioritaria –VIP como Vivienda Social de alto rango VIS). La Ley contiene un abanico de instrumentos cuya correcta y oportuna implementación dependerá de la voluntad política e idoneidad técnica de los municipios.

¹ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. “Colombia: cien años de políticas habitacionales”. 2014 (en línea) <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/100anosdepolicashabitacionales.pdf>

² Ley 3 de 1991. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 39.631 (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1164>

Acciones como las que potencialmente pudieran derivarse de la Ley 388 de 1997 podrían significar la retoma del modelo de liderazgo público en la generación de vivienda de interés social, sin llegar al punto de convertir nuevamente al estado en un promotor o constructor directo de vivienda social. Así, en lo que llevamos del siglo XXI se ha visto un cambio de política habitacional en el que se vislumbra una gestión más activa y focalizada de las instancias públicas para la creación de vivienda social prioritaria -VIP, que es la vivienda para las poblaciones de menores condiciones económicas. Es un cambio de enfoque que utiliza la normativa urbana, las atribuciones del estado central y de los gobiernos locales para a través del urbanismo y de dichas atribuciones intervenir el mercado del suelo y producir vivienda de interés social. Lo anterior, mas allá de algunas otras medidas “no urbanísticas”, que desde 2015 se vienen implementando tendientes a la financiación de la oferta de vivienda por parte del estado central.

Pero más allá del marco de política de vivienda y los cambios que haya podido tener durante el siglo pasado y lo que va del siglo XXI, las cifras de déficit de vivienda en el país especialmente de vivienda en las grandes ciudades para los sectores más pobres, es una de las principales preocupaciones de los gobiernos nacionales y de los entes territoriales³.

Bogotá D.C., en su condición de ciudad capital del país es uno de los principales ejemplos de esta insuficiencia de gestión que ha hecho que el déficit de vivienda, especialmente de vivienda social sea significativo. Según lo señalado por la Secretaría Distrital del Hábitat en la presentación que hiciera en el Foro sobre “Financiamiento y oferta de vivienda de interés social en el Distrito Capital”, la producción anual de viviendas en Bogotá,⁴ de 2005 hasta 2011 fue en promedio de 38.805 viviendas de las cuales 18% fueron Vivienda de Interés Social Prioritario VIP (6.942), el 24% Viviendas de Interés Social de rango alto VIS (9.492) y el resto fue vivienda (58%) con valores superiores a lo que la ley define como vivienda social. En consecuencia, la oferta promedio anual de vivienda social durante los últimos años ha sido de 16.434 viviendas (6.942 + 9.492).

En contraste con la baja oferta, el déficit habitacional de Bogotá en ese mismo año 2011 era de 258.046 hogares, que representaban el 11,8% de los hogares del país (5,3% en déficit cuantitativo y 6,5% en déficit cualitativo), concentrado de la siguiente forma:

³ Metrovivienda. Capítulo Déficit en “Una reflexión sobre la producción de en Bogotá vivienda social 1998 – 2010”. 2011 (en línea)

http://www.alcaldiabogota.gov.co/BJV/consulta/listConsulta.jsp?licent_id=165&nomEnti=METROVIVIENDA&tipo=s

⁴ Secretaría Distrital del Hábitat. 2012. Ponencia en Foro sobre Financiamiento y oferta de vivienda de interés social en Bogotá. (en línea) <http://www.bogotacomovamos.org/concejo/blog/foro-financiamiento-y-oferta-de-vivienda-de-interes-social/> . Julio 20, 2012

Tabla 1: Distribución por estratos del déficit de vivienda en Bogotá (2012)

Estrato socio económico	Total déficit		Déficit cuantitativo		Déficit cualitativo	
	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje	Hogares	Porcentaje
Uno	47.710	18	26.764	23	20.947	15
Dos	139.648	54	65.708	56	73.940	52
Tres	51.593	20	21.701	19	29.892	21
Cuatro	1.690	1	390	0,3	1.300	1
Cinco	383	0	-	-	383	0,3
Seis	185	0	-	-	185	0,1
No informa	16.837	7	1.967	2	14.871	11
TOTAL	258.046	100	116.530	100	141.518	100
Sumatoria estrato 1 y 2	187.358	73	92.472	79	94.887	67

*Cálculos propios a partir de tabla elaborada por la SDHT para el informe de Diagnóstico

Según la tabla, el principal déficit habitacional se encuentra en los hogares de menor estrato socioeconómico⁵, es decir estratos 1 y 2: 187.358 hogares con déficit de vivienda, de los cuales 92.477 hogares requerían nueva vivienda (déficit cuantitativo) y 94.887 precisaban mejoras estructurales o habitacionales de sus viviendas (déficit cualitativo).

Así, al cruzar las cifras de oferta y demanda de vivienda social, lo que se evidencia es que en Bogotá durante los últimos años se han construido anualmente un promedio de 16.434 viviendas de interés social para cubrir una demanda de 92.477 hogares, lo cual es a todas luces insuficiente. Ésto puede aún ser más preocupante si se tiene en cuenta que de las 16.434 viviendas ofertadas tan solo 6.942 son vivienda social prioritaria (VIP) y el resto vivienda social rango alto, que es prácticamente inaccesible a las poblaciones de estratos 1 o 2.

Es el anterior contexto el que se me dio la motivación de realizar este trabajo de grado donde se evaluará la implementación de los instrumentos de gestión de suelo contemplados en la Ley 388 de 1997 en la ciudad de Bogotá en relación su eficacia para producir suelo para vivienda de interés social, o dicho de otra forma, se quiso adelantar un trabajo que permitiera responder a la pregunta ¿han sido los instrumentos de gestión de suelo de la Ley 388 de 1997 herramientas eficientes para generar suelo para vivienda social en Bogotá?

La Ley 388 de 1997 ha sido un modelo de normativa de planificación territorial y urbanística replicable en otros países de América Latina⁶, a pesar de no haber estado ajena a las críticas durante

⁵ La estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus facturas. Estrato 1, Bajo-bajo; 2, Bajo; 3, Medio-bajo; 4, Medio; 5, Medio-Alto y 6, Alto. <http://www.dane.gov.co/inde4.php/estratificacion-socioeconomica/generalidades>

⁶ La notoriedad del modelo colombiano podría derivarse de la gran cantidad de servicios profesionales que los expertos en la materia prestan a instancias municipales o nacionales de otros países de América Latina, de la multiplicidad de conferencias dadas sobre la materia por funcionarios públicos o académicos del país a sus colegas latinoamericanos, o por lo dicho en publicaciones como las del

los casi 20 años que han transcurrido desde su adopción. Sin perjuicio de las críticas que esta ley haya podido recibir, la hipótesis de partida es que algunos de los instrumentos de gestión de suelo contemplados en la Ley pueden ser potentes herramientas de los gobiernos municipales para la producción de suelo para vivienda social, que se presentan como formas alternativas a las tradicionalmente existentes, basadas en la compra de terrenos por parte de los agentes públicos para los proyectos de vivienda social, particularmente para los de vivienda social de menor precio.

Otra cosa distinta a la eficacia de los instrumentos de gestión para producir suelo para vivienda social, será la eficiencia en la aplicación de los mismos, en términos de la forma, la pertinencia y la oportunidad cómo se han implementado; pero aunque se abordará el asunto, ésta no es la cuestión principal a determinar en el presente trabajo.

La hoja de ruta a seguir consistirá en realizar en primera instancia, una descripción de los antecedentes normativos y de gestión tanto en materia de planificación urbana y de vivienda social en Colombia, previo a la expedición de la Ley 388 de 1997. Posteriormente, se expondrán y analizarán los instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388 de 1997 y su relación con la producción de suelo para vivienda de interés social para después, solo respecto de aquéllos instrumentos de gestión de suelo con potencial de generar este suelo para VIS, determinar si han sido desarrollados en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá o en normas complementarias. En caso afirmativo, se describirá y analizará el proceso de implementación y su impacto sobre la producción de suelo para vivienda social en la ciudad de Bogotá. Y para finalizar se plantearán algunas conclusiones y recomendaciones.

1.2. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

El objetivo principal del presente trabajo será evaluar la implementación de los instrumentos de gestión de suelo contemplados en la Ley 388 de 1997 en la ciudad de Bogotá en relación su eficacia para producir suelo para vivienda de interés social.

Despejar esta incógnita, implicará también cumplir otros objetivos específicos, como son:

- a. Determinar y analizar los contenidos de la Ley 388 de 1997 respecto de los instrumentos de gestión del suelo y la vivienda de interés social. O en otras palabras, determinar si los instrumentos de gestión de suelo de la Ley son medios evidentes de producción de suelo para vivienda social.
- b. Determinar y analizar qué contempla el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y la normativa municipal (Distrital) respecto de los instrumentos de gestión de suelo y su específica implementación en la ciudad.

- c. Identificar si han sido implementados los instrumentos de gestión de suelo en Bogotá y analizar cómo ha sido su proceso de implementación.
- d. Analizar cuál ha sido el impacto de la implementación de estos instrumentos de gestión de suelo en la producción de suelo para vivienda de interés social en Bogotá.

1.3. METODOLOGÍA

Con el fin de determinar la eficacia de los instrumentos de gestión del suelo contemplados en la Ley 388 de 1997 para generar suelo para vivienda social en Bogotá, se adelantará un análisis mayoritariamente cualitativo, consistente en el análisis de normativas, de actos administrativos o de informes de gestión que reflejen las actuaciones del Congreso o del gobierno Nacional para definir o reglamentar instrumentos de gestión del suelo, y del gobierno municipal (Distrital) de Bogotá para la implementación de los instrumentos de gestión del suelo con intencionalidad de generar suelo para vivienda de interés social en la ciudad.

Adicionalmente, el trabajo tiene también un componente cuantitativo. Por una parte está el recolección, organización y análisis las cifras de producción de suelo para vivienda de interés social derivada de la aplicación de estos instrumentos en la ciudad de Bogotá, a partir de información secundaria y de las respuestas a los cuestionarios enviadas a las entidades competentes. Y por otra el análisis de las entrevistas que se formularán a autoridades en la materia del ámbito público, académico y privado de la construcción.

La metodología detallada que se implementa para el cumplimiento de cada objetivo específico es la siguiente:

- I. Revisión de la Ley 388 de 1997 y su reglamentación para identificar cómo aparece la temática de la vivienda social y los instrumentos de gestión del suelo en éstas: qué se establece sobre los instrumentos en cuanto a su definición, a los procedimientos para su implementación, competencias de las autoridades locales y particularmente en qué se dice en cuanto a la producción de suelo para vivienda social.
- II. Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y su reglamentación para identificar cómo aparece la temática de la vivienda social y los instrumentos de gestión del suelo en éstas: profundización en el alcance, procedimiento de implementación, competencias y particularmente en qué se dice en cuanto a la producción de suelo para vivienda social.

- III. Revisión y análisis de la implementación en Bogotá de los principales instrumentos de gestión del suelo que se hayan identificado en los capítulos anteriores con potencial directo de producción de suelo para vivienda de interés social. De cada instrumento se buscará establecer:
- a. Momento de implementación en Bogotá D.C.
 - b. Mecanismo de implementación
 - c. Contenido general de la implementación
 - d. El suelo para vivienda social en la implementación del instrumento de gestión del suelo.
 - e. Elementos relevantes del procedimiento de implementación del instrumento de gestión del suelo
 - f. Cantidad de viviendas generadas a partir de la implementación del instrumento
 - g. Opinión de los entrevistados
 - h. Síntesis

Para los puntos a, b, c, d, e y f se consultará la información disponible respecto de actos administrativos expedidos por la Administración Municipal (Distrital) como Decretos Distritales, Resoluciones de las entidades competentes y documentos técnicos también se analizará la información de las respuestas a los cuestionarios específicos que fueron enviados a cada una de las entidades responsables para su contestación.

Respecto del punto g, que alude a las entrevistas, se ha considerado importante conocer la opinión del tema de algunas autoridades en la materia, o por haber sido estos entrevistados protagonistas en el diseño e implementación de los instrumentos en Bogotá o por haber estado relacionados con el tema, desde la academia, el sector constructivo o el gobierno central.

De cada instrumento de gestión se entrevistó a un responsable institucional de su diseño o implementación en Bogotá:

- Planes Parciales: Carmenza Saldías Barreneche (Planeación Distrital) y María Cristina Rojas Eberhard (Planeación Distrital)
- Declaratoria de desarrollo prioritario: Catalina Velasco Campuzano (Secretaría del Hábitat) y María Mercedes Maldonado Copello (Secretaría del Hábitat)
- Plusvalía: Carmenza Saldías Barreneche (Planeación Distrital)
- Banco de tierras : Francesco Ambrossi Filardi (Metrovivienda)

En una perspectiva institucional, pero desde el gobierno central, se consultó la opinión del responsable, hasta el 2015, de los temas de vivienda y desarrollo urbano de la entidad del gobierno central competente de la planificación sectorial y territorial del país (Departamento Nacional de Planeación –DNP). Augusto Pinto Carrillo. Se quiso conocer la opinión de un representante de la institución del nivel central encargada de la ejecución de la política de vivienda –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- pero no fue posible obtener su respuesta.

La visión del sector privado la aportan dos personas que han sido por muchos años responsables de la gestión y estructuración de proyectos de vivienda social en constructoras con larga tradición de ejecución de proyectos de vivienda social en Bogotá y el país: Ana Lilia Valencia García –Colsubsidio- y María Victoria Restrepo –Constructora Bolívar-. De este grupo también se consultó a una representante del gremio que agrupa a los constructores en el país pero no fue posible obtener su respuesta.

Finalmente, con una visión académica se consultó al profesor y consultor en la materia del ordenamiento territorial y aspectos derivados de la Ley 388 /97, Humberto Molina Giraldo.

Se elaboró el mismo cuestionario de preguntas principalmente cerradas, para evitar entre los consultados el sesgo que pudiera representar su opinión en materia política o por haber participado en uno u otro gobierno. Para el análisis y presentación gráfica de los resultados integrales de las entrevistas, se ha manejado, aparte de la objetividad de las calificaciones que dieron los entrevistados respecto de cada aspecto cuestionado, una lógica gráfica de colores, asumiendo el rojo como una alerta o un resultado negativo, el amarillo un resultado relativamente neutral y el verde como un resultado positivo. Las respuestas completas se pueden consultar en los anexos.

IV. Conclusiones y recomendaciones

1.4. ESTADO DEL ARTE

Respecto de los instrumentos de gestión del suelo es relevante para este trabajo determinar qué se ha dicho sobre su naturaleza, alcance y limitaciones; así mismo, es pertinente revisar los principales trabajos que se hayan realizado sobre los aportes de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos de gestión de suelo, intentando conocer valoraciones que sobre el contenido mismo de éstos en la Ley pero también sobre su aplicación durante los años siguientes a la expedición de la Ley. Finalmente es fundamental identificar los trabajos de análisis que se hayan realizado intentando relacionar los instrumentos de gestión del suelo y la producción de suelo para vivienda social.

En esta lógica fue consultado y será presentado el estado del arte.

1.4.1. Naturaleza de los instrumentos de gestión del suelo

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “gestionar” se refiere a las acciones de *“Llevar adelante una iniciativa o un proyecto; Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo; o a manejar o conducir una situación problemática”*. En ese entendido, la “gestión del suelo” podría entenderse como la manera de ocuparse del uso del suelo en un territorio, y los “instrumentos de gestión del suelo” podrían interpretarse como las herramientas o formas que dispone la normativa urbanística para hacerlo.

Bogotá en su Plan de Ordenamiento Territorial ha definido una serie de instrumentos de gestión del suelo⁷, explícitamente definidos como tal, que son:

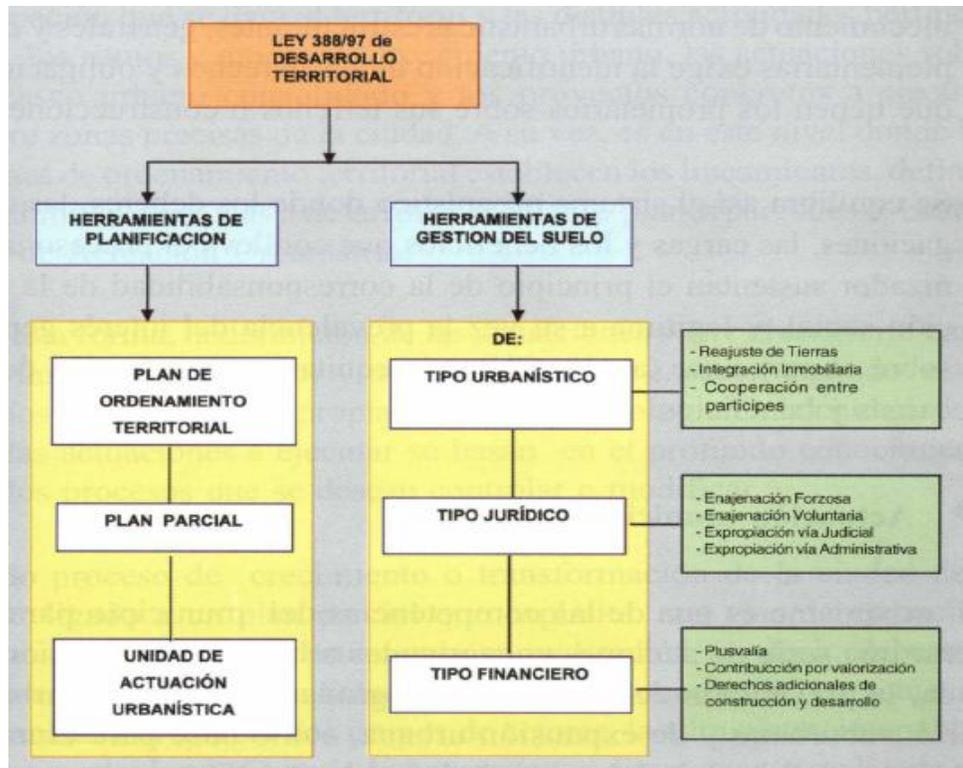
- 1) Planes parciales
- 2) Unidades de actuación urbanística
- 3) Reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes
- 4) Sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios
- 5) Mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.
- 6) Transferencia de derechos de construcción
- 7) Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva
- 8) Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial
- 9) Participación Distrital en las plusvalías
- 10) Bancos de tierras
- 11) Derecho de preferencia

⁷ Artículo 30 del Decreto 190 de 2004. “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”. Registro Distrital 3122 de junio 22 de 2004.

Respecto de éstos, en primera instancia es pertinente aclarar que no es unívoca la clasificación o agrupación de los instrumentos. Si bien el Plan de Ordenamiento de Bogotá definió explícitamente los once instrumentos mencionados como “Instrumentos de gestión del suelo”, existen algunos trabajos académicos o institucionales que respecto de los mismos instrumentos hacen otras clasificaciones o sub-clasificaciones.

Uno de ellos es la publicación que realizó la máxima autoridad pública en materia de geografía y catastro en Colombia, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi⁸, en la que los 11 instrumentos objeto del presente trabajo son clasificados de manera diferente y algunos de “nuestros” instrumentos fueron excluidos de las herramientas de gestión del suelo y hacen parte de las herramientas de planificación:

*Imagen 1. Clasificación de los Instrumentos de la Ley 388/97 IGAC.

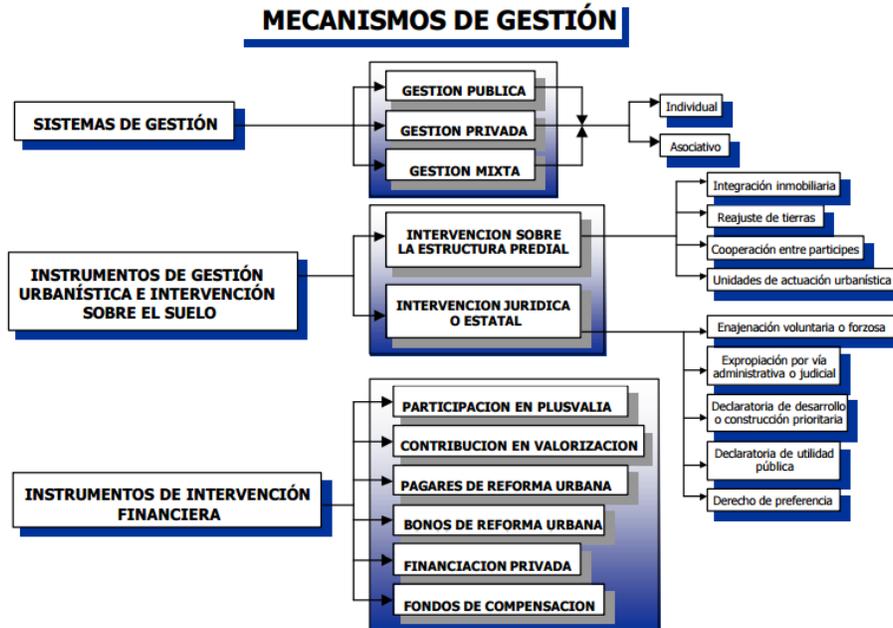


*Fuente: Original del texto del IGAC (2003)

⁸ IGAC. Gestión del Suelo Urbano en el marco del ordenamiento territorial. 2003. (en línea) <http://biblioteca.igac.gov.co/janium/Documentos/1-21369%20-%20web.pdf> En adelante se hará referencia a IGAC siempre que se mencione a la entidad.

Por su parte el Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín⁹, la segunda ciudad en importancia socio-económica y demográfica del país, define un gran grupo de “instrumental normativo de gestión del suelo” que clasifica así:

Imagen 2. Instrumentos de gestión del suelo.



* Fuente: original del texto del DTS del POT de Medellín 2006.

Respecto de las distintas clasificaciones o sub-clasificaciones, la diferencia más común respecto de la del POT de Bogotá es, como se ha visto en la publicación del IGAC, señalar a los Planes Parciales y a las Unidades de Actuación Urbanística como instrumentos de planificación y no de gestión. Sobre esta diferencia, puede decirse que no reviste mayor trascendencia dado que ambos instrumentos son herramientas del planeamiento urbano o diseño urbanístico de porciones del territorio con contenido y alcance sobre la gestión del suelo de dicho territorio.

Y sobre aquéllas clasificaciones que separan instrumentos como la plusvalía para incluirlos en grupos o sub-grupos de “instrumentos de financiación”, tampoco a mi juicio reviste importancia la diferencia con la clasificación del POT de Bogotá, dado que si bien son instrumentos que implican un recaudo monetario que aporta recursos a la financiación de proyectos urbanos colectivos, el

⁹ Alcaldía de Medellín. 2006. Capítulo Instrumentos en Documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. (en línea). <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/documents/ServiciosLinea/PlaneacionMunicipal/ObservatorioPoliticPublicas/resultadosSeguimiento/docs/pot/Documentos/instrumentos.pdf>

origen de este recaudo y su destinación son acciones asociadas a la movilización del suelo urbano, es decir, instrumentos de gestión del suelo.

Ahora bien, respecto del origen mismo de los instrumentos, es necesario señalar que ni la Ley 388 de 1997 de manera integral ni los instrumentos de gestión del suelo en particular son constructos cien por ciento originales colombianos, dado que han sido influenciados por tendencias o modelos internacionales que fueron adaptados o adaptados a los objetivos y contexto nacional.

Como lo señala Maldonado (2000): *“La ley de reforma urbana ya contemplaba ... un conjunto de instrumentos, tomados de referencias internacionales de diversa naturaleza, que no lograron aportar un sistema de intervención lo suficientemente coherente: (1) el reajuste de tierras japonés (2) el derecho de preferencia y los bancos de tierra franceses (3) la transferencia de derechos de construcción norteamericana (4) el impuesto de plusvalías (5) la declaratoria de desarrollo prioritario y la extinción del dominio, además del instrumento básico del urbanismo, que es la expropiación, que en el caso colombiano tenía la particularidad de ser un proceso judicial.”*¹⁰

Y como también lo afirma Pinto (2008) refiriéndose a García Bellido, el proceso de elaboración de la Ley 388 de 1997 implicó la participación de múltiples instancias institucionales públicas, académicas, ONG y de asesoría internacional que participaron en sus discusiones y redacción: *“... Dentro del equipo de expertos internacionales que acompañó dicho proceso se contó con la asesoría de funcionarios de la Comunidad de Madrid (1994-1995), según lo confirma el mismo García-Bellido en su artículo. Desde entonces, la semejanza de la LDT con las leyes españolas del suelo es más evidente, mucho más evidente que en la anterior Ley 9ª de 1989, de la Reforma Urbana, lo cual quedó expresado de la siguiente manera por García-Bellido: “buena parte de la estructura sobre la que descansa la nueva Ley 388 de 1997 tiene un enfoque análogo al de la legislación española”*¹¹.

1.4.2. Gestión del suelo en la Ley 388 de 1997

Es abundante la bibliografía que describe la Ley 388 de 1997 como instrumento de planificación y gestión territorial. No obstante, el interés de análisis bibliográfico de este trabajo está centrado en aquellos documentos que han analizado éstos instrumentos de gestión del suelo y elementos asociados a su implementación.

En primera instancia y desde una perspectiva más general y teórica está nuevamente el trabajo de Maldonado del año 2000: *“Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto”*. En

¹⁰ Maldonado. 2000. El proceso del sistema urbanístico. (en línea)
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135753/M1-06-A-mariammaldonado.pdf>

¹¹ Pinto. 2008. Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteado por Javier García Bellido en 1998. En Revista ACE© AÑO III, núm.7, junio 2008. Página 135. (en línea)
http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5646/8_Augusto_pinto.pdf..

este trabajo ella define la gestión de suelo como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente peligrosos, dada la naturaleza económica de la tierra y, de manera más simple, todas las acciones tendientes a signar una utilización a los terrenos.

Derivado de esto, y desde su interpretación de lo contemplado en la Ley 388 de 1997, los municipios tienen respecto de la gestión del suelo, la atribución de intervenir en el suelo urbano para establecer el derecho sobre éste y reglamentar la utilización de los terrenos; intervenir el mercado del suelo o controlar las transacciones del mismo; aplicar impuestos sobre la propiedad, ocupación o transformación del suelo y las propiedades; y movilizar patrimonio inmobiliario del municipio o utilizar sus capacidades para producir nuevos terrenos urbanizables. Para la autora, dependerá de una opción de sociedad, no de una decisión de carácter técnico, el nivel y forma de intervención pública mediante una política de suelo que puede tener este amplio abanico de instrumentos de gestión.

Ya se verá en el análisis del caso bogotano si efectivamente las políticas públicas de la ciudad han estado orientadas a utilizar el arsenal instrumental proporcionado por la Ley 388 de 1997 ya que como se deduce de lo dicho por Maldonado, la expedición de la Ley no es la garantía real de su implementación y cumplimiento.

Un segundo trabajo, desde una perspectiva más aplicada y técnica, es el de 2003 de María Cecilia Garcés en su ponencia *“Una mirada sobre la aplicación de la Ley 388/97 en el país”*¹² en la que analiza las principales fallas en la aplicación efectiva de la reforma urbana de 1997, entre las que acusa como principales: el desconocimiento de los alcances de la Ley, la falta de voluntad política en la aplicación de los instrumentos reguladores de los precios el suelo, los Planes de ordenamiento territorial que no contemplan valerse de estos instrumentos y la falta de formación en gestión urbanística.

Respecto de las dos fallas que más atañen a este trabajo de grado, la autora de la ponencia señala que por parte de las autoridades municipales se han adoptado normativas que no se aplican, hay excesiva timidez de afectar negativamente la dinámica de la construcción, o los intereses de los propietarios de tierras con alto poder de presión; insuficiente inclusión de los instrumentos contemplados en la Ley 388 de 1997, y poco protagonismo en los POT a la gestión de las autoridades municipales para asegurar directa o indirectamente la provisión de tierras para vivienda e interés social.

Sobre esta postura de Garcés, se resalta nuevamente la voluntad política y la idoneidad técnica que vienen a jugar un rol importante en la aplicación de lo adoptado en la Ley. De allí que muchos municipios del país hayan avanzado apenas en el componente de planificación al formular los

¹² Garcés. María Cecilia. 2007. Ponencia *“Una mirada sobre la aplicación de la Ley 388/97 en el país”* en Seminario Evaluación de implementación de la Ley 388 de 1997 a diez años de su expedición. Congreso de la República, Lincoln Institute of Land Policy, Universidad Nacional de Colombia. 2007

Planes de Ordenamiento Territorial o alguno de los instrumentos de planeamiento, como los planes parciales, pero no hayan contundentemente incorporado en sus normativas y dinámicas de gestión los instrumentos de gestión del suelo de la Ley.

Un tercer documento relevante sobre la gestión del suelo de la Ley 388 de 1997 y su implementación es “*Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*” publicado en el año 2010 por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. En el capítulo “*Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo*” Salazar (2010)¹³ describe el contenido y los instrumentos de la Ley 388 de 1997 y evalúa su aplicación general en el país en los 10 años de su vigencia. En cuanto al proceso de aplicación e implementación de los instrumentos de gestión, concluye que deben fortalecerse los procesos de reglamentación de las actuaciones públicas sobre la propiedad del suelo para evitar futuras demandas que obstaculicen; debe también asegurarse una completa articulación entre los planes y los instrumentos de gestión y financiamiento adoptados, así como su precisión; debe formularse y ponerse en práctica una política pública sobre el ordenamiento territorial en su conjunto que sustente el acuerdo social sobre las responsabilidades colectivas frente al desarrollo urbano; se deben combinar diversos instrumentos de gestión e irse aplicando, de acuerdo con las posibilidades reales de obtener resultados específicos; y concluye señalando que se deben considerar los instrumentos de gestión y financiamiento no sólo como fuentes de recursos sino también como mecanismos eficientes para corregir las desigualdades generadas por la planificación, que facilitan la toma de decisiones, hacen viable el ordenamiento y, al mismo tiempo, agilizan la obtención de suelo público.

Si bien las conclusiones corresponden al diagnóstico de los 10 años de vigencia de la Ley, éstas aún pueden ser pertinentes en 2016, ad portas de completarse los 20 años de vigencia de la Ley 388 de 1997, no solo por las evaluaciones respecto de las fortalezas y falencias mismas de la ley sino por su incorporación en los nuevos planes de ordenamiento territorial del país que deben ser formulados entre 2016 y 2017, incluido el de Bogotá.

Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación elaboró en 2013¹⁴ un completo e interesante estudio titulado “*Evaluación del impacto de la ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país*”. Allí analizó los planes de ordenamiento territorial de las 19 principales ciudades del país y respecto de algunas variables intentó determinar su impacto en los precios y las cantidades del suelo.

¹³ Salazar, José. Capítulo Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo. En *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*. 2010. Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁴ Departamento Nacional de Planeación. *Evaluación del impacto de la ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país*. 2013. (en línea) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/POT%20y%20Mercado%20de%20Suelo%20-%20Econometr%C3%ADa.pdf>

El estudio concluye, entre muchas más cosas, que la aplicación de los instrumentos no ha sido igual en todas las ciudades. En el caso de Bogotá, su Plan de Ordenamiento Territorial incorporó la totalidad de los instrumentos previstos en la Ley y se ha propendido por la aplicación de todos ellos.

Así mismo, concluye que en el país los instrumentos de gestión han sido los menos adoptados y desarrollados, en contraste con los de planificación. Dice el estudio que la expropiación por efectos de utilidad pública ha sido el instrumento de gestión más utilizado para intervenir el suelo privado, dejando los demás instrumentos, incluso sin incluir en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los Planes de Desarrollo, desaprovechando así potenciales beneficios que la aplicación de estos instrumentos podría traer a los municipios.

1.4.3. Gestión de suelo y vivienda en Colombia

Ahora bien, sobre el componente de la implementación de los instrumentos de gestión de suelo contemplados en la Ley 388 de 1997 como herramientas de producción de suelo para vivienda de interés social, una primera referencia es la publicación compilatoria que la CEPAL de las Naciones Unidas hizo en 2007 sobre la “*Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe*”. En el capítulo de “*Producción y mejoramiento del acceso al suelo*”¹⁵, Simioni y Szalachman señalan que para responder a la demanda social de acceso al suelo y para prevenir el fenómeno de la ocupación ilegal del suelo, principalmente para construir vivienda para poblaciones de escasos recursos, se han identificado dos áreas de políticas prioritarias que se refieren a: mejorar la seguridad de la tenencia, particularmente para los sectores de menores recursos y al desarrollo de políticas en relación con la oferta de suelo urbano para sectores de escasos recursos.

Afirman que estas políticas de suelo serán más eficientes solamente si desde las autoridades públicas se fortalecen los instrumentos de planeación y gestión, se actualiza el sistema catastral y se cuenta con una información transparente sobre el mercado de la tierra; así como también si se dinamiza la oferta de tierra urbana privada en el mercado legal, y la utilización de tierras de dominio fiscal. Su documento, se dedica a analizar estos componentes y a identificar algunas prácticas en políticas de ciudades de América Latina y el Caribe.

Otro documento relacionado con la gestión del suelo y vivienda en Colombia es el elaborado en 2007 por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial “*Suelo y Vivienda par Hogares de Bajos Ingresos –Diagnóstico y estrategia Nacional*”¹⁶.

¹⁵ UN-CEPAL. Simioni, Daniela y Szalachman, Raquel. Capítulo *Producción y mejoramiento del acceso al suelo*. En *Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe*. 2007. Cepal. (en línea) <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5675?locale-attribute=es>

¹⁶ Cities Alliance, Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Banco Mundial. *Suelo y Vivienda par Hogares de Bajos Ingresos –Diagnóstico y estrategia Nacional*. 2007. (en línea)

El diagnóstico que el estudio hace en cuatro principales regiones del país analizó cuatro aspectos que a su juicio son de los que más afectan el mercado del suelo: evolución del desarrollo formal e informal; comparación entre éstos desarrollos formales e informales; estructura institucional de las autoridades locales para el control urbano y para el desarrollo de los instrumentos existentes para la gestión del suelo; y políticas locales de vivienda para cubrir el déficit habitacional de la población más pobre, particularmente en lo relacionado con la aplicación de la Ley 388 de 1997. A partir de este diagnóstico formula estrategias que se refieren a tres asuntos: mecanismos para la planificación regional, Instrumentos de gestión del suelo e Incentivos a la política habitacional. Elementos del diagnóstico y de las estrategias son de relevancia para el presente trabajo de grado, tanto a nivel general como la información producida específicamente para la ciudad de Bogotá.

Respecto del diagnóstico de las estrategias locales de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos analiza las cuatro regiones: Bogotá-Mosquera-Soacha, Medellín-Bello-Itagüí-Envigado, Bucaramanga y su área metropolitana, y Cartagena. Para el caso de Bogotá, resalta que es una de las ciudades que en mayor medida ha complementado las políticas nacionales de vivienda para hogares pobres, intentando generar nuevo suelo y nuevas viviendas mediante los instrumentos aplicados por su banco de tierras, Metrovivienda y mediante acciones de mejoramiento integral del barrios; lo anterior no obstante, de manera insuficiente para atender la alta demanda de vivienda social. Esta gestión de las autoridades locales discrepa, según el estudio, con lo implementado y desarrollado por los municipios colindantes de Mosquera y Soacha, que tienen unas condiciones socioeconómicas muy desfavorables y en materia de vivienda dependen enteramente de la política nacional de vivienda para atender sus necesidades de vivienda para los hogares de bajos ingresos que, por ejemplo en el caso de Soacha son el 100% de la población.

Respecto de las estrategias, la relacionada con nuestro asunto de los instrumentos de gestión de suelo e incentivos a la política habitacional, presenta importantes reflexiones como que en Colombia, a partir de expedición de la Ley 388 de 1997 las autoridades locales y los agentes privados han avanzado en comprender las relaciones entre las decisiones de ordenamiento territorial y sus implicaciones económicas sobre el suelo y legales en términos del régimen de propiedad de las viviendas. A partir de lo anterior, concluye que las políticas de gestión del suelo no deben considerarse como fines en sí mismos, sino como necesarios e indispensables complementos de las políticas públicas, en especial la de vivienda social.

En consecuencia, recomienda un esquema de uso y articulación de instrumentos en Programas de vivienda social que deberá idealmente implementarse en todos los entes territoriales, liderado por las autoridades locales de cada municipio. La *receta* de dicho esquema está compuesta por los instrumentos de: anuncio del proyecto para controlar los precios de adquisición de los suelo y descontar las potenciales especulaciones que sobre el suelo se puedan hacer, aplicación del reparto de las cargas y los beneficios del proyecto, formulación de planes parciales de iniciativa pública y privada, el reajuste de terrenos por vía de la determinación de unidades de actuación urbanística, la

declaratoria de desarrollo prioritario para forzar la vinculación de los propietarios de forma más expedita, la gestión integral mediante la fiducia mercantil, la expropiación por vía administrativa y la venta o redención de aportes en suelo urbanizado. A juicio de los autores, operaciones urbanas que incluyan estos componentes están destinadas al éxito en su gestión y en la producción de suelo y construcción de espacios urbanos colectivos y viviendas de interés social.

En el ya mencionado estudio del Departamento Nacional de Planeación (2013), luego de analizar las distintas regiones objeto de estudio presenta como uno de sus resultados que “*el mercado del suelo urbano en Colombia muestra imperfecciones que llevan a que el precio final de las viviendas esté determinado por la fluctuaciones del ingreso, y las señales de precio no generan un adecuado crecimiento de la oferta privada en los segmentos de menor capacidad de pago. Por otra parte se encuentran experiencias exitosas de gestión pública que han estimulado procesos de producción de suelo urbano con valor agregado mediante instrumentos como los bancos de tierra y los planes parciales*”. Lo anterior, reforzaría la necesidad de la intervención de los agentes del estado en el mercado para promover –o garantizar- la oferta de suelo para vivienda de hogares de bajos ingresos.

Finalmente, en esta misma línea de documentos pero con un foco mayor en la ciudad de Bogotá se identificaron algunos trabajos. El primero de ellos es “*La vivienda de interés social en Bogotá: demanda vs déficit*”¹⁷, escrito en 2007 como trabajo de grado por María Teresa Sarmiento Rodríguez, particularmente los capítulos en los que estudia las “*Políticas de la administración nacional y distrital para desarrollar viviendas de interés social en Bogotá*” desde la perspectiva de la Política sobre Uso y Ocupación del Suelo Urbano y de Expansión y el de “*Política sobre la Construcción de Vivienda de Interés Social*”. A partir de analizar ambos asuntos, establece que las acciones principalmente se deben encaminar a una estrategia pública en favor de los grupos de menores ingresos que habilite nuevos terrenos con redes de servicios públicos para, adicionalmente, crear el espacio para la actuación de los urbanizadores formales, ampliando la oferta que revierte en reducción del precio y los fenómenos especulativos que se nutren de la escasez.

Un año después, se publica “*Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: Primacía del mercado y el sacrificio del interés general, 1990-2007*”¹⁸ (Torres, 2008), en el cual se establecen las relaciones existentes entre la disponibilidad de suelo urbanizable en la ciudad y su utilización para el desarrollo de vivienda social, buscando evaluar la capacidad de la ciudad de Bogotá para la producción de suelo urbanizable para el desarrollo de vivienda social para las poblaciones de más bajos ingresos en el marco de las condiciones actuales de la misma (normativas, políticas, del

¹⁷ Sarmiento. 2007. *La vivienda de interés social en Bogotá: demanda vs déficit*. ESAP. (en línea) <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20vivienda%20de%20interes%20social%20en%20bogota%20C3%A1.pdf>

¹⁸ Torres, Carlos Alberto. Ponencia “Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: Primacía del mercado y el sacrificio del interés general” en VII Seminario Internacional de Investigación Urbano Regional. Mayo 2008. Medellín, Colombia. (en línea) <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-vii-seminario-aciur-2008/mesa-8-y-9/205-suelo-urbano-y-vivienda-social-en-bogota-primacia-del-mercado-y-el-sacrificio-del-interes-general/file>

modelo de ciudad y de desarrollo) y bajo la existencia de un conjunto de regulaciones y preexistencias que no se pueden eliminar.

Torres, a partir de analizar el modelo de desarrollo propuesto sobre el cual se configura la ciudad colombiana, los rasgos generales de la gestión de la vivienda y el suelo Urbano en Bogotá desde 1990 hasta 2007, y lo que él llama los “quiebres y rupturas” en las políticas de gestión del suelo y Vivienda social en Bogotá durante ese mismo periodo, concluye que se debe hacer explícita la disposición de voluntad política para intervenir la gestión del suelo, afectar el modelo de ciudad y sus énfasis, y aplicar los instrumentos normativos en materia de suelo en general, y la producción de suelo para vivienda social en particular; se requiere proyectar y potenciar la relación entre Bogotá y la región desde múltiples dimensiones y perspectivas, trascendiendo el determinismo espacio-funcional y economicista; es necesario entender que el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda no se resuelve definiéndola como un espacio habitacional, cuyos mínimos se solventan con la construcción de unidades habitacionales unifamiliares, ni exclusivamente desde la lógica de la propiedad; se demanda la consolidación de una instancia política y administrativa centralizada en el Distrito para la regulación del suelo y la formulación de política; y es necesario recopilar y centralizar la información disponible sobre gestión del suelo y vivienda social, poniéndola a disposición de la comunidad urbana.

Recientemente, está el trabajo publicado en 2013 por la Universidad Nacional de Colombia de la ciudad de Medellín, titulado “*Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia: Análisis de caso*”¹⁹ de autoría de César García, César Henao y Martha Vaca.

En éste los autores analizan los instrumentos de gestión de suelo disponibles y utilizados en proyectos desarrollados por Metrovivienda en la localidad de Bosa en Bogotá D.C., lo que les permitió concluir que: *“aunque los Instrumentos de gestión del suelo no impactan directamente en la disminución del déficit cuantitativo de vivienda, sí permiten la producción de suelo urbanizable para desarrollar proyectos de VIS y de VIP; que para la utilización eficiente de estos instrumentos, se deben tener en cuenta las variables como fragmentación predial y características socio-económicas de los dueños del suelo pues influye en los tiempos de ejecución de los proyectos; es necesario pensar, formular e implementar una Política Pública de Suelo como parte de la política pública de vivienda y como componente esencial de la planeación urbana; es necesario resolver la tensión entre los conceptos de propiedad privada y función social de la propiedad planteados en la constitución de 1991 para poder articular una política de vivienda con una política de suelo; los instrumentos de gestión del suelo permiten intervenir el mercado de la tierra para desarrollar proyectos urbanísticos en pro del bienestar general, pero el suelo sigue siendo escaso y sometido a la especulación por parte de sus propietarios; y finalmente señalan que es necesario considerar en*

¹⁹ García, César-Henao, César-Vaca, Martha. 2013. Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia: Análisis de caso en Revista DYNA. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Documento en línea sin paginar. (en línea) http://www.sci.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0012-73532014000200029&lng=es&nrm=iso

el caso de la vivienda social, que el costo final de la vivienda (establecido por la ley) termina impactando por un lado, la calidad de la vivienda, y, por otro, el precio ofertado al suelo”²⁰.

Por último, y aunque será objeto de análisis en el desarrollo mismo de mi trabajo, es un referente importante la publicación que en 2011 hiciera Metrovivienda a la que ya hicimos referencia anteriormente. En este libro, si bien hace una memoria institucional de la gestión de esta entidad que cumple el papel de banco de tierras en Bogotá, su principal objetivo es presentar y analizar cómo ha sido la aplicación de distintos instrumentos de financiación y gestión para la producción de suelo y viviendas de interés social prioritario VIP en la ciudad de Bogotá. No se entrará en detalles de los contenidos, toda vez que serán utilizados en uno de los capítulos del presente trabajo de grado. Adicionalmente, presenta también una reseña histórica respecto de las políticas de vivienda y la gestión del suelo.

Es de resaltar también de esta publicación, lo dicho allí sobre el proceso de producción de suelo para vivienda social en Bogotá. Se planea que durante el siglo XX las aplicaciones del perímetro bogotano no tuvieron como sustento las demandas poblacionales o modelos de ocupación, las capacidades de gestión administrativa para controlar e intervenir las nuevas áreas incorporadas, y menos aún con normativas que racionalizaran los precios del suelo o reservas de éste para fines colectivos. Lo anterior hizo, especialmente a mediados de siglo (1954) cuando se anexaron a la ciudad 6 municipios adyacentes, que la capacidad operativa y financiera se desbordara y se perdiera el control frente a las ocupaciones ilegales y se perdiera la oportunidad de gestionar el acceso a suelo de bajo costo para proyectos sociales, como la generación de vivienda VIS. Los suelos periféricos y a costos mayores que los catastrales, según la publicación, fueron las alternativas más viables para el estado desde entonces.

Para el desarrollo de este trabajo resultó muy satisfactoria la revisión del estado del arte de los principales documentos elaborados sobre (a) los instrumentos de la Ley 388 de 1997, (b) la implementación de los mismos desde su entrada en vigencia hace diecinueve años y (c) su relación con la producción de suelo para vivienda, particularmente para vivienda social. Es satisfactoria en cuanto se reafirman las motivaciones que llevaron a escoger este tema y también por considerar que los resultados a los que se llegue podrán ser un aporte a la discusión y análisis de estos importantes e interesantes asuntos.

Respecto de las premisas compartidas entre y con los diferentes autores revisados, las principales de ellas son: la fundamental importancia que significó la Ley 388 de 1997 para el desarrollo de la autonomía y gestión municipal en el país; la amplia variedad de instrumentos de planificación y gestión que la ley proporciona para generar modelos alternativos a los tradicionales de compra de suelos y gestión prioritariamente pública para la producción de suelo y vivienda social; el inequitativo proceso de adopción e implementación que en los distintos territorios del país se ha dado de los instrumentos de gestión del suelo que provee la Ley; la necesaria profundización en su

²⁰ Ibid. Documento en línea sin paginar.

implementación principalmente como movilizador y generador de suelos para vivienda social; y el papel importante que han tenido estos instrumentos de gestión de suelo en la generación de suelos para vivienda social en la ciudad de Bogotá.

Con este punto de partida, se buscará avanzar en determinar la relación existente entre los instrumentos de gestión del suelo y la generación de suelo para vivienda social. Para ello, el primer paso será conocer y analizar lo que está contemplado en la Ley y su potencialidad de servir a este fin de la vivienda social. Ese será el objetivo del siguiente capítulo.

CAPÍTULO II. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA LEY 388 DE 1997

2.1. Antecedentes de la planificación y gestión urbana

La Ley 388 de 1997 “*Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*” ha sido desde hace diecinueve años el gran marco normativo en materia de planificación territorial y urbanismo en Colombia.

Pero ¿cómo se llevaba a cabo la planificación y gestión territorial previa a la expedición de la Ley 388 de 1997?

Antes de su expedición, primero la Ley 61 de 1978, “*Ley Orgánica del Desarrollo Urbano*”²¹ y posteriormente la Ley 9 de 1989 “*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*”²² fueron el principal referente nacional, departamental y municipal²³ para las actuaciones administrativas en la materia.

La creciente urbanización de la segunda mitad del siglo XX y las misiones internacionales auspiciadas o convocadas por el Estado central fueron la antesala para la creación de marcos normativos de orden nacional que procuraban planificar y operativizar la gestión de las áreas urbanas del país.

La Ley Orgánica del 78 lo hizo al señalar la obligación de los núcleos urbanos de más de 20.000 habitantes de formular su Plan Integral de Desarrollo, al institucionalizar el control público de los usos del suelo urbano, y al racionalizar la intervención estatal en la producción y distribución de recursos para vivienda social.

La Ley 9 de 1989, por su parte, pretendió especificar los elementos que debían incluir los planes de desarrollo y definir instrumentos que permiten la viabilidad de dichos planes. Sobre los elementos de los planes definió que debían contener: (1) el plan y el reglamento de los usos del suelo, cesiones obligatorias y gratuitas y normas urbanísticas específicas; (2) el plan vial de servicios públicas de y de obras públicas; (3) el programa de inversiones en los principales sectores; (4) la demanda de

²¹ Ley 61 de 1978, “*Ley Orgánica del Desarrollo Urbano*” http://amco.gov.co/Archivos/Otros/ley_0061_151278.pdf

²² Ley 9 de 1989 “*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 38.650 (en línea)*” <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>

²³ La Constitución Política de Colombia de 1991 señala en su artículo 286 la división general del territorio nacional: “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*” Los Distritos son municipios que destacan de los demás por razones económicas, culturales, institucionales o geográficas y por tal razón constitucionalmente tienen un rango especial, como es el caso de Bogotá, Distrito Capital.

suelo urbanizable necesario para atender la demanda de vivienda social; (5) la asignación en las áreas urbanas de las actividades, tratamientos y prioridades para la urbanización, construcción, conservación y protección de las distintas áreas del territorio; (6) un plan e inventario del espacio público; y (7) las reservas naturales. Y sobre los instrumentos viabilizadores de los planes, o lo que podrían ser para entonces los instrumentos de gestión de los planes urbanos, esta Ley dispuso sobre (1) la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación; (2) la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana; (3) la legalización de títulos para la vivienda de interés social; (4) las licencias y sanciones urbanísticas; (5) los bancos de tierras y la integración y reajuste de tierras; (6) la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos; y (7) los instrumentos financieros para la reforma urbana.

Si bien es la Ley 388 de 1997 el cuerpo normativo donde se integran todos los principios e instrumentos que antes de su expedición estaban en la Constitución o en otras leyes, y es la 388 de 1997 donde se establecen nuevos instrumentos y alcances a la planificación y a la gestión territorial, el precedente de la Ley 9 de 1989 es muy importante en tanto ya dotaba a las autoridades públicas de facultades y herramientas para desarrollar los territorios –especialmente urbanos- de una manera distinta a la que había dominado el siglo XX, en tanto las responsabilidades del desarrollo comenzaban a ser compartidas entre los entes públicos y privados, y donde por la consecución de beneficios colectivos se podían tomar desde el sector público acciones respecto de bienes privados. Así mismo debe considerarse un antecedente relevante de la ley 388 de 1997, la obligatoriedad de los entes territoriales de formular un plan específico de usos del suelo, cesiones y normas urbanísticas.

Podría afirmarse entonces, que fue el contexto político e institucional que dominó al país para entonces, que derivó en una nueva Constitución Política en 1991, el que hizo necesario actualizar la recientemente aprobada Ley del 89, lo que no dio tiempo a posicionar en el imaginario colectivo, ni en las prácticas institucionales y del sector privado, los principios e instrumentos de la Ley 9 de 1989 que fueron recogidos, modificados o complementados por la ley 388 de 1997.

2.2. Antecedentes de las políticas de vivienda social previo a la Ley 388 de 1997

Según lo explica Pecha en su trabajo sobre vivienda social en Bogotá durante la primera mitad del siglo veinte²⁴, la generación de políticas o programas de vivienda social en Colombia se dio a comienzos del siglo XX cuando el país debió enfrentar la epidemia de gripa de 1918 que a escala mundial produjo miles de muertos. En el país, que por entonces todavía era un país mayoritariamente rural, aunque con algunas pocas manifestaciones de urbanización, esta epidemia afectó principalmente las zonas urbanas con viviendas insalubres y hacinamientos. La expedición de la Ley 46 de 1918, “*Por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la*

²⁴ Pecha, Patricia. 2011. Programas de vivienda popular en Bogotá (1942-1959): El caso de la Caja de la Vivienda Popular. (en línea) <http://www.bdigital.unal.edu.co/3983/1/468409.2011.pdf>

existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria”, fijó algunas condiciones mínimas de habitabilidad y dispuso la obligación de los municipios de más de 15.000 habitantes de destinar el 2% de sus impuestos, contribuciones y rentas, a la “construcción de viviendas higiénicas para la clase proletaria” (artículo 7). Vale la pena señalar que la misma ley dispuso únicamente para la ciudad de Bogotá un auxilio económico para la compra de terrenos y construcción en ellos de este tipo de viviendas.

Con este “impulso” institucional y financiero a la generación de vivienda para las clases obreras y menos favorecidas, especialmente en Bogotá las autoridades de la capital del país tuvieron la responsabilidad de crear la institucionalidad y disposiciones locales que viabilizaran lo dispuesto en la Ley. Fue así como al año siguiente, 1919, como lo describe detalladamente Pecha (2011) se suscribió el contrato entre los estado central y gobierno municipal con el que se creó la primera institución enfocada en resolver el problema de la vivienda social en la ciudad, conocida como la “Junta de Habitaciones para Obreros”, que funcionaría con los recursos transferidos por el estado central y los ingresos propios del municipio que la Ley había dispuesto”. El municipio implementaría líneas de acción asociadas a la producción de los materiales, la venta de los mismos, la compra de los terrenos y la contratación directa de las obras a los urbanizadores. Dicho contrato contemplaba también que, si bien las viviendas a construir tendrían como primer objetivo el alquiler de habitaciones o viviendas completas a los obreros y población de más escasos recursos, bajo ciertas condiciones ellos podrían adquirirla en propiedad plena y heredable, lo que podría considerarse como el origen del sesgo hacia la venta y no el alquiler de la vivienda y el suelo público.

Posteriormente, y ante los inconvenientes económicos y sociales de los nuevos propietarios, debido a la crisis económica de comienzo de la década de los treinta, así como también ante la incapacidad estatal de ofrecer soluciones accequibles a las poblaciones de menores ingresos sin capacidad de comprar las viviendas en oferta, en 1932 el municipio creó el Instituto de Acción Social de Bogotá (1932-1942), que además de adoptar integralmente las funciones y obligaciones derivadas del convenio entre el estado central y el municipio, orientadas al saneamiento de sectores hacinados e insalubres de la ciudad mediante la construcción de nuevas viviendas, entre sus adicionales y nuevas funciones tenía el otorgamiento de préstamos a los obreros deudores de los promotores de viviendas adquiridas.

Por su parte, en el ámbito nacional, la creación del Instituto de Crédito Territorial –ICT- a finales de la década de los cuarenta buscó replicar para todas las áreas urbanas del país parte del modelo concertado previamente entre autoridades locales y centrales de Bogotá. Así, el Instituto de Crédito Territorial se constituyó en el principal ente de préstamo a los municipios para la construcción de vivienda social y junto con las contrapartidas de los municipios, se compraron terrenos y se construyeron las viviendas para las “clases obreras”. El objetivo entonces sería promover desde el aparato estatal la construcción de lo que se llamó “barrios modelos” que, como lo señala el Decreto Municipal 380 de 1942 *“sobre fomento de las industrias de edificación y mejoramiento de la Vivienda”*, debían contar no solamente con las viviendas para adjudicarlas a las clases obreras sino con una serie de equipamientos urbanos explícitamente señalados en la norma.

Como lo menciona la publicación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2013), la década de los cuarenta marcó el inicio de una nueva política institucionalista de vivienda donde la intervención estatal estaría presente en todas las etapas de la producción de vivienda, el fomento de la industria de la construcción con materiales nacionales, la compra de terrenos, la construcción de las edificaciones y el urbanismo, y el otorgamiento de créditos y subsidios a hogares para la adquisición de las viviendas. Con esta macrocefalia funcional del estado, se requirió el fortalecimiento y ampliación del andamiaje institucional, por lo que complementario a la creación del Instituto de Crédito Territorial, se fortaleció el Banco Central Hipotecario, y se crearon la Caja de Vivienda Militar, el Fondo Nacional del Ahorro y en Bogotá se creó la Caja de la Vivienda Popular de Bogotá, entidades todas existentes hasta la década de los noventa del siglo pasado –e inclusive algunas hasta ahora.

Pero esta intervención omnipresente del sector público, especialmente del estado central, en la planificación y ejecución de las políticas de vivienda social, luego de tres décadas comenzó a ser reemplazada por otro modelo de gestión marcado por la creación en 1972 de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV's) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) en el que los entes privados (promotores y constructores) producían la vivienda y desde el estado se legislaba para promover la financiación a los compradores –a largo plazo- y a los productores –a corto plazo- mediante. De acuerdo a los modelos económicos y de desarrollo, en Colombia se percibió y entendió la construcción, no como el medio para generar soluciones habitacionales a determinadas poblaciones, sino como el sector económico que debía liderar la economía nacional y generar empleos. Así, lo que se promovió fue la producción de viviendas, sin priorizar la intersección entre esta producción de viviendas y la demanda creciente de los hogares de menores recursos ubicados en las zonas urbanas. El modelo funcionó para aquellos hogares que pudieran completar la fórmula de ahorro (recursos propios) más subsidio (de ser el caso) más crédito hipotecario; pero en sociedades como la Colombiana donde lamentablemente se presentan indicadores altos de pobreza, muy bajos niveles de ingreso y Necesidades Básicas Insatisfechas para un grupo amplio de la población, éste grupo queda excluido y sin posibilidad de acceso a la oferta de vivienda, inclusive cuando la adquisición de ésta es apalancada por el estado mediante subsidios a la demanda.

Pero consolidando aún más la desconexión del papel protagónico estatal con la producción de vivienda social, comenzando la década de los noventa el país se ve inmerso en un cambio de modelo económico donde las teorías neoliberales determinan que en todo aquello donde se estime que el sector privado puede ser más eficiente, el estado no debe intervenir. Así, a pesar de consagrar en la nueva Constitución de 1991 la vivienda digna como un derecho constitucional y la función social de la propiedad, las entidades estatales que durante casi un siglo o durante parte de él fungieron como promotores, constructores o financiadores de vivienda fueron desapareciendo o redefiniendo sus funciones. *“En esta forma el Estado abandonó su papel de intermediario financiero y constructor de vivienda y se sustituyó el ICT por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), encargada de administrar subsidios de vivienda urbana fundamentalmente para hogares con ingresos de cero a dos SMMLV. En el año 1991 se creó el Sistema Financiero de Vivienda SFV. Este consiste en un aporte del Estado o una Caja de Compensación Familiar CCF a hogares de menores ingresos para que, junto con su ahorro previo*

y, si fuera el caso, un crédito complementario que pudiera adquirir o construir una solución de vivienda directamente del mercado.²⁵”

Bogotá no fue la excepción y si bien la Caja de la Vivienda Popular ha continuado existiendo, su rol como ente promotor de la vivienda social en Bogotá fue reemplazado casi totalmente por el gestor de la formalización de los barrios y las viviendas de origen informal.

Como se ha visto, la planificación en Colombia no es una materia que haga parte de nuestra tradición histórica de políticas públicas. Los planes fueron de inclusión reciente de la segunda parte del siglo XX en el país e inicialmente tuvieron un marcado enfoque sectorial. Es solo en el último cuarto del siglo que la creciente urbanización en el país lleva a pensar a nivel aún macro, en el ámbito nacional, en instrumentos de planeación específicos para los asuntos del territorio urbano. Las ciudades aún no tienen el rol y competencias que a final de siglo obtendrán y se expresarán en instrumentos normativos vitales, como la Ley 388 de 1997.

Una expresión de lo anterior fueron las políticas de vivienda, las cuales respondieron a modelos paternalistas en los cuales los gobiernos nacionales eran quienes mayoritariamente instruían la gestión de los municipios y éstos, a su vez, dependían de su gestión en materia de promoción de vivienda, especialmente de los recursos que desde el gobierno central llegara a sus arcas municipales. Bogotá, sin embargo, resaltó dentro de este proceder y logró gestionar también programas propios y con relativa mayor autonomía que otros territorios. No obstante, en todo el país la visión patrimonialista de la propiedad no permitió que en las distintas etapas de las políticas de vivienda del siglo XX se contemplara contundentemente utilizar instrumentos de planificación y gestión del territorio y de intervención del mercado inmobiliario para ejecutar las políticas urbanas y de vivienda, especialmente de promoción de vivienda social.

Éste es el gran cambio de paradigma en el que se formula la Ley 388 de 1997 y del que se dará cuenta en el subcapítulo siguiente.

2.3. Generalidades y contexto de adopción de la Ley 388 de 1997

Para 1991 en Colombia se realizó un nuevo pacto social y político que derivó en la expedición de una nueva Constitución Política que reemplazaría a la suscrita en 1886. Esta nueva Constitución, entre otros nuevos elementos, enfatizó en la descentralización de los territorios y en el papel más relevante y autónomo de los municipios en distintos aspectos, como la definición de los usos del suelo.

Este nuevo marco constitucional, los nuevos instrumentos legales como la Ley Orgánica de Planes de Desarrollo y la ley que creó el Sistema Nacional Ambiental, hicieron necesario actualizar y

²⁵ Díaz, Karen-Angarita, José. 2011. Historia y Desarrollo del Modelo De Vivienda de Interés Social: Comparación entre Columbus, GA y Bogotá, Colombia. Corporación Minuto de Dios.

sistematizar íntegramente la base legislativa para el manejo de los asuntos territoriales y urbanísticos en el país, por lo que se formuló una Ley que contiene integralmente lo referente al planeamiento y la gestión territorial en Colombia, tanto lo que se quería continuar de la normativa anterior, como las innovaciones introducidas. Es ésta la Ley 388 de 1997: “*Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*”.

Los objetivos de la Ley 388 de 1997, contemplados en el Capítulo 1° del articulado son:

“1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas...

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo,... así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación,...

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales,...”

Para efectos de este trabajo son de especial relevancia los objetivos de precisar las competencias municipales para promover el uso equitativo y racional del suelo, y para garantizar que la gestión del suelo permita la materialización del derecho constitucional de los colombianos a la vivienda²⁶.

De este modo, desde el comienzo mismo de la Ley 388 de 1997 se consolida el propósito y presupuesto que **la acción estatal en materia de gestión del suelo debe ser un medio para la consolidación del mandato constitucional de promover planes de vivienda de interés social**, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Será entonces fundamental conocer y analizar cuáles son los mecanismos o instrumentos que da la Ley 388 de 1997 a los municipios para cumplir tan ambicioso propósito de vincular gestión del suelo y vivienda de interés social. Ese será el objeto de este capítulo.

²⁶ La Constitución Política de Colombia de 1991, establece en su artículo 51° que “*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.*”

La ley consta de 139 artículos, agrupados en catorce capítulos, de la siguiente manera:

Capítulo I.	Objetivos y principios generales. Artículo 1 a 4
Capítulo II.	Ordenamiento del territorio municipal. Artículo 5 a 8
Capítulo III.	Planes de ordenamiento territorial. Artículo 9 a 29
Capítulo IV.	Clasificación del suelo. Artículo 30 a 35
Capítulo V.	Actuación urbanística. Artículo 36 a 51
Capítulo VI.	Desarrollo y construcción prioritaria. Artículo 52 a 57.
Capítulo VII.	Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial. Artículo 58 a 62
Capítulo VIII.	Expropiación por vía administrativa. Artículo 63 a 72
Capítulo IX.	Participación en la plusvalía. Artículo 73 a 90
Capítulo X.	Vivienda de interés social. Artículo 91 a 98
Capítulo XI.	Licencias y sanciones urbanísticas. Artículo 99 a 109
Capítulo XII.	Participación de la nación en el desarrollo urbano. Artículo 110 a 115
Capítulo XIII.	Disposiciones generales. Artículo 116 a 128
Capítulo XIV.	Disposiciones transitorias. Artículo 129 a 139

Es el capítulo III el que establece la obligación de los municipios de definir en el componente urbano de sus planes de ordenamiento territorial los instrumentos de gestión del suelo necesarios para el desarrollo de sus políticas:

“Artículo 13. Componente urbano del plan de ordenamiento:

Este componente –el urbano- deberá contener por lo menos: ...

10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas.”

En consecuencia de lo anterior, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá definió explícitamente once (11) instrumentos de gestión del suelo y por ello, a continuación, se identificarán y analizarán dichos instrumentos en la Ley 388 de 1997 para determinar su contenido y alcance, así como su relación explícita –si la hay- con la producción de suelo para vivienda de interés social. Así mismo, se identificarán y estudiarán las referencias explícitas a la vivienda social, inclusive si dichas referencias se encuentran en apartados diferentes a los relacionados con instrumentos de gestión del suelo.

Los instrumentos de gestión del suelo a analizar en la Ley son:

1. Planes parciales
2. Unidades de actuación urbanística
3. Reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes
4. Sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios
5. Mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.

6. Transferencia de derechos de construcción
7. Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva
8. Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial
9. Participación Distrital en las plusvalías
10. Bancos de tierras
11. Derecho de preferencia

2.3.1. Instrumento de Gestión del Suelo No. 1 Planes Parciales

Es el capítulo III, el referido a los Planes de ordenamiento territorial el que contiene las definiciones y procedimientos generales de los planes parciales.

El artículo 13, que trata sobre el componente urbano de los planes de ordenamiento territorial, establece que en este componente se deberán adoptar las directrices y parámetros para la formulación de los planes parciales. Reafirmando lo anterior, el artículo 15 dispone que los planes de ordenamiento territorial de cada municipio y distrito deban dictar las directrices específicas para la formulación y adopción de planes parciales.

Pero son los artículos 19 y 27 los dedicados exclusivamente a los planes parciales y su procedimiento general.

El artículo 19 define los planes parciales como *“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, en los términos previstos en la presente ley.*

Señala también que el plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

- 1...*El área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística...*
- 2...*Los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana...*
3. *Las normas urbanísticas específicas...*
4. *La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, otras especificaciones en el caso de las unidades de actuación...*
5. *Los demás necesarios para complementar el planeamiento...*

6. La adopción de los instrumentos de manejo del 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.”

Por su parte, el artículo 27 establece el procedimiento general para la adopción de los planes parciales, sin perjuicio de la reglamentación detallada que cada municipio deba expedir para su territorio:

“1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial.

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, si ésta se requiere de acuerdo con las normas sobre la materia, para lo cual dispondrá de ocho (8) días.

3. Una vez aprobado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales, se someterá a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

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”

Y finalmente el artículo 92 de la Ley 388 de 1997, dedicado a los Planes de Ordenamiento y Programas de vivienda de interés social, establece que los planes de ordenamiento o los planes parciales mediante los cuales se incorpore suelo de expansión urbana a suelo urbano, los planes parciales de renovación urbana o los planes parciales en general determinarán los porcentajes del nuevo suelo que deberá destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social.

Sin embargo, y como se detallará más adelante, en 2007 la ley del Plan de Desarrollo Nacional, Ley 1151 de 2007, estableció que para municipios de más de cien mil habitantes o áreas de influencia de municipios de más de quinientos mil habitantes, la obligación mínima de suelo para vivienda social debería ser 25% VIS o 15% VIP. Y en 2012 fue adoptada una ley, la 1537 de 2012, que modificó estos porcentajes a destinar, y estableció el 20% del suelo útil residencial obligatorio mínimo para vivienda social prioritaria -VIP.

En consecuencia puede afirmarse que el instrumento de planes parciales es una herramienta indiscutible para la producción de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés

social, toda vez que no es optativo sino mandatorio destinar un porcentaje del área del proyecto a este tipo de vivienda. Teniendo en cuenta la naturaleza de los planes parciales, que buscan la planificación y gestión de grandes extensiones de suelo, es previsible que el suelo para vivienda de interés social generado a través de los planes parciales sea también el aporte de una importante cantidad de terreno para vivienda social.

2.3.2. Instrumento de Gestión del Suelo No. 2 Unidades de Actuación Urbanística

Es el capítulo V el referido a la “Actuación Urbanística” el que se detalla lo concerniente a las Unidades de Actuación Urbanística.

En el artículo 36 de este capítulo se define como actuación urbanística la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, todas estas acciones asociadas al componente urbano de los planes de ordenamiento territorial. De igual manera, señala que estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Pero la definición de lo que es una Unidad de Actuación Urbanística se encuentra en el artículo 39 en el que se señala que *“los planes de ordenamiento territorial podrán determinar que las actuaciones de urbanización y de construcción, en suelos urbanos y de expansión urbana y de construcción en tratamientos de renovación urbana y redesarrollo en el suelo urbano, se realicen a través de unidades de actuación urbanística.*

Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios...”

Los artículos siguientes, determinan una serie de procedimientos y condiciones para la delimitación, aprobación y ejecución de estas unidades de actuación urbanística, que siempre estarán vinculados a la gestión asociada de los propietarios de los predios que conforman su superficie, mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación.

En consecuencia, no parece evidente que el instrumento de las Unidades de Actuación Urbanística promueva de manera directa la producción de suelo para vivienda de interés social. Si bien las Unidades de Actuación Urbanística, al tener que ser adoptadas mediante planes parciales, deberán

contener porcentajes obligatorios de vivienda de interés social, esta vivienda social se reserva por la obligación que tienen los planes parciales frente a la vivienda de interés social más no porque sea obligatorio fijarla para las Unidades.

2.3.3. Instrumento de Gestión del Suelo No. 3 Reajuste de tierras y cooperación entre partícipes

Es el mismo capítulo V el referido a la Actuación Urbanística el que introduce los conceptos de “reajuste de tierras” y “cooperación entre partícipes”.

Sobre el primero, reajuste de tierras, señala en el artículo 44 que para desarrollar las unidades de actuación urbanística se emplearán sistemas de reajuste de tierras -o integración inmobiliaria- o cooperación, según lo determine el plan parcial.

El reajuste de tierras es detallado en los artículos 45 y 46, en donde se determina que este instrumento se utilizará siempre que la unidad de actuación urbanística requiera de una nueva definición predial para una mejor configuración y una más justa distribución de las cargas y los beneficios de los terrenos. Así mismo, señala las condiciones de aceptación por parte de los propietarios (al menos los propietarios del 51% de la superficie total de la actuación) y el trámite para la adopción, ejecución y restitución de aprovechamientos.

Por su parte, la cooperación entre partícipes se define en el artículo 47, donde se señala que si la unidad de actuación urbanística no requiere una nueva configuración predial y las cargas y beneficios del desarrollo se pueden repartir de forma equitativa entre los propietarios, se adelantará la operación urbana a través del sistema de cooperación entre partícipes, garantizando siempre las cesiones y costeos de la urbanización de acuerdo a lo dicho por la ley y con la previa autorización municipal.

De esta manera, los instrumentos de reajuste de tierras y cooperación entre partícipes buscan determinar los sistemas de gestión asociada de terrenos entre los propietarios de los mismos pero no define nada en cuanto a la producción de suelo para vivienda de interés social.

2.3.4. Instrumento de Gestión del Suelo No. 4 Reparto equitativo de cargas y beneficios

Es de nuevo el capítulo V, el referido a la Actuación Urbanística donde se introduce el reparto equitativo de cargas y beneficios. Según la ley en su artículo 38, tanto los planes de ordenamiento territorial como las normas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen este reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos involucrados en la operación urbana. Definir unidades de actuación urbanística, utilizar la compensación o la transferencia de derechos de construcción y desarrollo son mecanismos que ayudan a garantizar el reparto equitativo.

El reparto, como ya se indicó previamente, es uno de los elementos que deben quedar explícitamente detallados en los planes parciales (artículo 19).

Así, el reparto equitativo de cargas y beneficios se plantea como un desarrollo del principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos ante las normas pero no hace un aporte específico a la generación de vivienda de interés social.

2.3.5. Instrumento de Gestión del Suelo No. 5 Compensación de cargas urbanísticas derivadas de la conservación histórica, arquitectónica y ambiental

Respecto a este instrumento, la Ley establece la obligatoriedad de compensar a los propietarios de ciertos bienes a conservarse por razones históricas, arquitectónicas o ambientales, así como la posibilidad que tienen los municipios de crear los fondos económicos para provisión de los recursos requeridos para este fin.

Exactamente, en los artículos 48 y 49 de la ley se señala que:

“Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.

Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios.”

Respecto de procedimientos o del detalle para la aplicación del instrumento, la creación del fondo o los potenciales beneficios tributarios, luego casi 19 años de expedición de la Ley 388 de 1997 la reglamentación aún es insuficiente y se limita al Decreto Nacional 151 de 1998 que se ocupa de la compensación mediante transferencias de derechos de construcción y desarrollo, dejando en su contenido una serie de tareas de más reglamentación al gobierno central y a los gobiernos territoriales que, a la fecha, aún no se ha expedido.

En esta medida, no es evidente la relación normativa entre este instrumento de gestión y la producción de suelo para vivienda social pues el compensar a propietarios cuyos bienes han sido declarados como de conservación histórica, ambiental o arquitectónica no tienen implícita la producción de suelo para vivienda social.

2.3.6. Instrumento de Gestión del Suelo No. 6 Transferencia de derechos de construcción y desarrollo

La Ley 388 de 1997 ordenaba que en un término de 6 meses debía expedirse la reglamentación relativa a los mecanismos que hicieran viable la compensación mediante la transferencia de construcción y desarrollo. Este decreto fue, en primera instancia el 151 de 1998 y años más tarde el 1337 de 2002 que ratifica lo ya decretado en 1998 y especifica procedimientos cuando los bienes de conservación que originan la compensación sean de conservación ambiental.

La primera normativa definía los derechos de construcción y desarrollo en dos modalidades, siendo una de ellas la transferencia del potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación urbanística a otro receptor mediante el incremento en, la zona receptora, de la densidad o el número de unidades posibles de construir, el aumento de metros cuadrados edificables o el aumento de los índices de ocupación y construcción (artículos 5 y 10).

Los cinco artículos restantes, el 6, 7, 8, 9 y 11 hacen referencia a requisitos de las zonas receptoras en cuanto a su análisis de oportunidad (factibilidad, ubicación, límite máximo de desarrollo adicional posible), nuevo espacio público en áreas desarrolladas y metodología para definir los montos de la compensación

Al igual que el instrumento asociado a la transferencia, a saber, la compensación no pareciera inducir evidentemente a la producción de suelo para vivienda social, podría pensarse que esta modalidad de compensación, la de la transferencia de derechos de construcción y desarrollo podría hipotéticamente considerar que en el área receptora se debe cumplir con la obligación del porcentaje de reserva de vivienda social que la Ley estipula para nuevos desarrollos urbanísticos. Pero eso es solo una idea, un potencial que no cuenta con sustento ni desarrollo legal.

2.3.7. Instrumento de Gestión del Suelo No. 7 Declaratoria de Construcción o Desarrollo Prioritario

Es un instrumento de gran importancia en la Ley 388 de 1997 y a él dedica un capítulo específico, el capítulo siete. Este instrumento busca la urbanización y construcción de terrenos que no han materializado su urbanización o construcción (edificación), a pesar de estar posibilitados en la norma urbana para hacerlo.

Así, los municipios tienen la facultad de promover la urbanización o construcción prioritaria en los siguientes casos, de acuerdo con lo contemplado en la Ley:

- Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, tienen un plazo de tres (3) años después de la declaratoria para urbanizarse.

- Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, tienen un plazo de dos (2) años después de la declaratoria para urbanizarse.
- Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, tienen un plazo de dos (2) años después de la declaratoria para edificarse.

Llegado el caso de no cumplirse el objetivo de urbanización o construcción en el tiempo establecido en las declaratorias, los terrenos deberán iniciar el proceso de enajenación forzosa.

Los artículos 53 y siguientes detallan los procedimientos de aplicación del mecanismo. Establecen que si los terrenos se encuentran en una unidad de actuación urbanística, los plazos se incrementarán en un 50%. De igual manera, que los plazos para la enajenación forzosa de que trata este instrumento podrán prorrogarse hasta por un cincuenta por ciento (50%), siempre y cuando las obras realizadas representen por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la urbanización o construcción.

En cuanto a la enajenación forzosa, define que el acto administrativo que ordene la enajenación forzosa de los inmuebles deberá especificar el uso o destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo. Este elemento, como se verá más adelante, es de especial relevancia en el propósito de producción de suelo para vivienda de interés social.

Continuando con el procedimiento de la enajenación a aplicar en el caso de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, se establece que en el momento de realizar la subasta para la enajenación, el precio base no podrá ser inferior al setenta por ciento (70%) del avalúo comercial del inmueble. Si en la subasta convocada no se presentan posturas admisibles, se citará para una segunda subasta, en la cual se podrá enajenar el terreno por un precio que iguale al 70% del avalúo catastral. Y finalmente, si en esta segunda subasta no se presentan postores admisibles, el municipio deberá iniciar los trámites de la expropiación administrativa de los correspondientes inmuebles, cuyo precio indemnizatorio será igual al 70% de dicho avalúo catastral.

La potestad con que cuentan los municipios de determinar el uso de los terrenos una vez estos lleguen a la etapa de enajenación forzosa en pública subasta, en caso de hacerlo, puede constituirse en un elemento potente para el propósito de producción de suelo para vivienda de interés social. En ciudades como las latinoamericanas donde buena parte de su desarrollo urbano se ha dado de manera no planificada, son muchos los predios e inmuebles que no han culminado su ciclo de urbanización y desarrollo, bien por descuido de sus propietarios o bien por prácticas especulativas que buscan la valorización de los predios para, una vez valorizados espontáneamente y sin gestión alguna del propietario, venderlos o desarrollarlos.

En consecuencia, la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria es un contundente instrumento para movilizar los suelos urbanos -urbanizables no urbanizados o urbanizados no construidos- y para, potencialmente, generar en ellos vivienda de interés social, siempre y cuando

sea ésta la voluntad política del gobierno municipal que priorice así lo determinen en caso de tener que llegar a las etapas de enajenación forzosa en pública subasta.

2.3.8. Instrumento de Gestión del Suelo No. 8 Enajenación Voluntaria o Administrativa

Es un instrumento que permite a los municipios ordenar la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social. Como se especificó al detallar la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, los municipios deberán explicitar en el acto administrativo que inicie el proceso de enajenación forzosa, el uso o destino que debe darse a los inmuebles objetos de enajenación.

Los artículos 56 y siguientes, nuevamente detallan el procedimiento ya referido en el instrumento de la declaratoria. Así mismo, el artículo 58 amplía lo establecido en la Ley 9 de 1989 en cuanto a los “motivos de utilidad pública” que permitirían decretar la enajenación forzosa y expropiación de terrenos a nuevas causales, entre las que resalta el “*b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; ...*”

Entonces, la enajenación forzosa, tanto en la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria como en otros casos, se constituye en un potencial instrumento para generar suelo para nueva vivienda de interés social. Es uno de los instrumentos con mayor potencial pero cuya ejecución requiere más voluntad política para su implementación.

2.3.9. Instrumento de Gestión del Suelo No. 9 Participación en plusvalías

La Constitución Política de Colombia en su artículo 82 señala que “*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común*”. El capítulo IX de la Ley 388 de 1997 desarrolla lo dispuesto constitucionalmente.

En sus artículos 74, 75, 76 y 77 establece los tres escenarios en donde una acción urbanística genera plusvalía, a saber: la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano, el cambio de uso, o el mayor aprovechamiento del suelo.

Para cada una de estas modalidades, la norma define el procedimiento para efectuar el cálculo de la plusvalía generada, que sin entrar en el exhaustivo detalle técnico, consiste en determinar la mayor diferencia del precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas beneficiarias de la acción urbanística, antes y después de dicha acción, y posteriormente multiplicar ésto por el potencial de área beneficiada urbanísticamente. Sobre este valor total de beneficio o plusvalía, los municipios participarán en rango de 30% a 50%.

Los artículos siguientes, hasta el 85, detallan lo concerniente al monto, cálculo técnico, liquidación para pago, causales de revisión y formas de pago de la participación en plusvalía. Pero es el artículo 85, el que especifica las distintas destinaciones de los recursos provenientes de la participación en plusvalía a favor de los municipios:

1. *Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.*
2. *Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.*
3. *Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.*
4. *Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.*
5. *Actuaciones urbanísticas en macroyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.*
6. *Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.*
7. *Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de la ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.*

Señala, al final del artículo que serán los municipios quienes determinen la priorización en la utilización de estos recursos.

Con base en lo anterior, es evidente que el instrumento de la participación en plusvalías puede ser una herramienta municipal para la generación de nuevo suelo para vivienda de interés social. Al igual que el instrumento anterior, dependerá de la priorización y la voluntad política del gobierno municipal determinar si las destinaciones asociadas a la promoción de vivienda de interés social serán los que reciban los recursos de la participación en plusvalías.

Adicionalmente, la exoneración del pago de la participación en plusvalías en proyectos de vivienda de interés social, podría potencialmente ser un incentivo para el desarrollo de este tipo de proyectos.

2.3.10. Instrumento de Gestión del Suelo No. 10 Banco de tierras

Es la Ley 9 de 1989 donde se detallan los bancos de tierras y la Ley 388 de 1997 lo que viene es a complementar esto al decir en su artículo 118 que los bancos de tierras podrán optar por la

denominación de Bancos Inmobiliarios y constituirse como establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales del Estado o sociedades de economía mixta. Así mismo, en la Ley 388 de 1997 se les da una función adicional a las consagradas en la Ley 9 de 1989, como administradores de los inmuebles fiscales del municipio en caso que así se disponga.

Ya desde la Ley 9 de 1989 se determinaba en el artículo 70 que los bancos de tierras serían establecimientos públicos encargados de adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción de dominio, los inmuebles necesarios para cumplir varios fines, entre los que está la ejecución de programas de vivienda de interés social.

Por lo tanto, el instrumento de bancos de tierras o bancos inmobiliarios según la normativa tendrían entre sus propósitos, el explícito objetivo de promover programas de vivienda de interés social.

2.3.11. Instrumento de Gestión del Suelo No. 11 Derechos de Preferencia

El derecho de preferencia es un mecanismo utilizado en el marco de la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones urbanísticas. Al igual que el instrumento de “banco de tierras”, desde la Ley 9 de 1989 se establecieron sus elementos estructurales y la ley 388 de 1997 lo que hizo fue complementar lo ya dispuesto.

Así, desde la ley 9 de 1989 en el artículo 73, se determinó que los bancos de tierras tienen el derecho de preferencia en la enajenación de los inmuebles que según los planes de desarrollo estén destinados a varios fines, entre ellos el fin de ejecutar programas de vivienda de interés social. En las zonas o terrenos que lo disponga el gobierno local para ejecutar este tipo de proyectos, la Ley señala que *“los propietarios que tengan la intención de enajenar sus inmuebles deberán, por una sola vez, ofrecerlos en primer lugar a los Bancos de Tierras.”*

Dicha Ley en sus artículos posteriores 74 a 76 fija algunos procedimientos relacionados con la necesidad de explicitar cada uno de los predios afectados con este instrumento, inscribir en los folios de matrícula inmobiliaria dicha afectación, los precios de la transacción, los tiempos para analizar la adquisición una vez se ofrezca el predio y los tiempos de perfeccionamiento de la misma.

La Ley 388 de 1997 complementa todo lo anterior en cuanto dispone en su artículo 119 que en los proyectos de renovación urbana, los propietarios o poseedores de los predios objeto de la operación urbana, tendrán el derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto urbano, en proporción al valor de su aporte inicial a la operación.

2.3.12. La vivienda de interés social en la Ley 388 de 1997 (El porcentaje obligatorio de suelo para vivienda social)

Sin perjuicio de algunas referencias que se hacen de la vivienda social al ocuparse de algunos instrumentos de planificación o gestión, es el Capítulo X de la Ley 388 de 1997 el que íntegramente dedica su contenido a la Vivienda de Interés Social y el que contendrá el instrumento de gestión del suelo que de manera directa contribuye al propósito de generar suelo para vivienda social. El capítulo va desde el artículo 91 al 98.

El 91 define la vivienda de interés social como “aquella que se desarrolle para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos.” Dice además que “en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda...”

En desarrollo de lo anterior, el artículo 83 de la Ley 1151 de 2007 definió como valor máximo de una vivienda de interés social los ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm) y creó una sub-tipología de vivienda social denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlm).

Y el artículo 117 de la Ley 1450 de 2011 adicionó dos elementos: que para proyectos de renovación urbana, el Gobierno Nacional podrá definir un tipo de vivienda social que no exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (175 smlm); y que con el propósito de incentivar la construcción de vivienda de interés social para ser destinada a arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, mediante leasing habitacional o libranza, el Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente a la implementación de esta modalidad.

En el artículo 93 se hace una precisión respecto de los servicios públicos domiciliarios en este tipo de vivienda, en el 94 se modifican los procedimientos de prescripción ordinaria y extraordinaria del dominio en casos de procesos de pertenencia de vivienda, en el 95 se precisa un asunto procedimental referido a los subsidios familiares de vivienda en terrenos y cesiones de inmuebles fiscales ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988; el artículo 96 amplía el grupo de potenciales entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda en las administraciones locales; el artículo 97 limita la entrega de subsidios familiares de vivienda en especie a terrenos ocupados antes de la expedición de la Ley 3 de 1991; y el artículo 98 adiciona un párrafo a lo dispuesto por la Ley 9 de 1989 sobre transacciones de transferencia de dominio realizadas de manera irregular por contravenir la normativa urbanística.

Y el artículo 92 de la Ley 388 de 1997, el de mayor importancia para nuestros propósitos, reafirma la obligación de los planes de ordenamiento y los planes parciales de determinar las necesidades en materia de vivienda de interés social y en función de estas necesidades la obligación de definir los

objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos. También ratifica que la incorporación de suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento o los planes parciales deben determinar los porcentajes del nuevo suelo a destinarse para el desarrollo de programas de vivienda de interés social.

Respecto de lo anterior, es de señalar que atendiendo exclusivamente a lo que señala la Ley 388 de 1997, los porcentajes del cumplimiento de la obligación de vivienda social podrían ser determinados por cada ente territorial, por cuanto la ley no los determinaba. Un decreto reglamentario que fue expedido meses después de expedida la 388, el Decreto Nacional 879 de 1998, señalaba en su artículo 21 que cada municipio y distrito debería hacer su estudio de demanda de vivienda social para determinar los porcentajes de la obligación a incluir en su POT.

No obstante, la ley del Plan de Desarrollo 1151 de 2007, que ya se mencionó anteriormente, estableció que para municipios de más de cien mil habitantes o áreas de influencia de municipios de más de quinientos mil habitantes, la obligación mínima de suelo para vivienda social debería ser 25% para vivienda social VIS o 15% para vivienda social VIP en suelos de expansión o urbanizables no urbanizados, en municipios con poblaciones urbanas superiores a 100 mil habitantes o municipios del área de influencia de municipios con más de 500 mil habitantes.

Estos porcentajes fueron modificados por la Ley 1537 de 2012. La ley titulada *“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”* dispuso los planes de ordenamiento territorial, los planes parciales o instrumentos de planeación asociados deberán determinar que en suelos de expansión urbana y urbanos con tratamiento de desarrollo se debe destinar como mínimo el 20% del área útil residencial a proyectos de vivienda de interés social prioritario -VIP. Esta medida constituyó un avance significativo en tanto eliminó del arbitrio de los municipios la decisión del porcentaje de la obligación, pero su principal avance fue definir que este porcentaje mínimo debía ser para generar suelo y vivienda de interés prioritario –VIP- que ha sido el tipo de vivienda social menos producido y el más necesitado en tanto, como ya se vio anteriormente, es el que demanda la mayor cantidad de hogares con déficit habitacional.

En 2013 el gobierno nacional expidió el Decreto reglamentario 75 de 2013, *“por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana”*. Allí, se ratifican y precisan algunos conceptos básicos urbanísticos; se aclara que la obligación urbanística se da por cumplida con la generación del suelo y el desarrollo de las obras de urbanismo, no incluyendo la edificación de la vivienda, que podrá construirse posteriormente; y define las características de las viviendas y los proyectos de interés social que se deben desarrollar en planes parciales o proyectos de renovación urbana en modalidad de redesarrollo.

Al respecto de lo dicho en este Decreto, considero que desde la expedición misma de la Ley 388 de 1997 pero mucho más al haberse ratificado en este proyecto, podría considerarse problemático que no haya ninguna disposición que promueva la edificación de los suelos de la obligación de vivienda social. Si la obligación se limita a la reserva del suelo, será potestativo de los promotores y

desarrolladores la culminación del proyecto VIS. Se ha dado el caso, de planes parciales de gran extensión que a pesar de haber sido aprobados hace muchos años, no han terminado de edificar y comercializar las viviendas de interés social correspondientes a los predios de su obligación urbanística.

2.4. Conclusiones del contenido de Ley 388 de 1997 y su posibilidad de producir suelo para vivienda social

Luego de la revisión integral del contenido de la Ley 388 de 1997, particularmente en lo referido al análisis de cada uno de los instrumentos de gestión de suelo contemplados en la Ley 388 de 1997 y retomados posteriormente por la administración de la ciudad de Bogotá D.C., mediante su plan de ordenamiento territorial, y también de lo que dice la Ley en materia de vivienda de interés social, se puede concluir que:

- La Ley no da igual tratamiento ni desarrollo a los once (11) instrumentos de gestión del suelo. En algunos de ellos la ley describe el instrumento de manera muy general y en otros dedica varios artículos o inclusive capítulos completos a desarrollar aspectos de implementación o modalidades del instrumento, como lo ilustra la siguiente tabla de síntesis de los instrumentos:

Tabla No.2. Balance de los instrumentos de gestión de suelo en la Ley 388/97

INSTRUMENTO DE GESTIÓN DEL SUELO	Antecedente normativo a la 388/97	Nuevo en la Ley 388/97	Definido en la Ley	Referencia mínima de procedimiento en la Ley	Referencia relacionada con producción suelo vivienda social
1) Planes parciales	NO	SÍ	Artículo 19	Artículo 27	SÍ
2) Unidades de actuación urbanística	NO	SÍ	Artículo 39	Artículo 41	NO
3) Reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes	Ley 9/89	NO	Artículo 77 de Ley 9/89 y Artículo 45, 47 de Ley 388/97	Artículo 45 y 46 de Ley 388/97	NO
4) Sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios	NO	SÍ	Artículos 38 y 39 Ley 388/97	Artículo 39 Ley 388/97	NO
5) Mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.	NO	SÍ	Artículo 48 Ley 388/97	No. Decreto reglamentario 151 de 1998 y Decreto 1337 de 2002	NO
6) Transferencia de derechos de construcción y desarrollo	NO	SÍ	No. Referencia al instrumento en artículo 38	No. Decreto reglamentario 151 de 1998 y Decreto 1337 de 2003	NO
7) Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva	Ley 9/89	NO	Artículo 52 Ley 388/97 (antes Artículo 80 Ley 9/89)	Artículos 53, 54, 55, 56 y 57 Ley 388/97	SÍ
8) Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial	Ley 9/89	NO	Artículos 58 a 71 Ley 388/97 (antes Artículo 9 y siguientes Ley 9/89)	Artículos 58 a 71 Ley 388/97 (antes Artículo 9 y siguientes Ley 9/89)	SÍ
9) Participación Distrital en las plusvalías	Ley 9/89	NO	Artículos 73 y 74 Ley 388/97 (antes artículos 106 y 108 Ley 9/89)	Artículos 75 a 87 Ley 388/97	SÍ
10) Bancos de tierras (Bancos Inmobiliarios)	Ley 9/89	NO	Artículo 118 Ley 388/97 (antes Artículos 70 y 71 Ley 9/89)	Artículo 72, 73, 74, 75 y 76 Ley 9/89	SÍ
11) Derecho de preferencia	Ley 9/89	NO	Artículo 73, 74 y 76 Ley 9/89 y Artículo 119 Ley 388/97	Artículo 73, 74 y 76 Ley 9/89	NO

*Elaboración propia

- Luego del análisis de los once (11) instrumentos que el POT de Bogotá determina como Instrumentos de gestión del suelo, se concluyó que cinco (5) de ellos tienen la potencialidad de producir suelo para vivienda de interés social:
 - planes parciales
 - declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria
 - participación en plusvalías
 - banco de tierras
 - enajenación voluntaria o forzosa de predios

En estos cinco (5) casos, fue evidente que la implementación del instrumento de gestión del suelo puede contribuir a la producción de suelo para vivienda de interés social sin hacer interpretaciones complejas de la Ley porque en su contenido explícito se formula esta potencialidad. Ésto aplica tanto en los instrumentos que fueron creados con la Ley 388 de 1997 como los que fueron recogidos de la Ley 9 de 1989.

- Adicional a lo anterior, la Ley 388 de 1997 incluye un capítulo íntegramente dedicado la vivienda de interés social en el que lo más importante es el instrumento de gestión que determina la obligatoriedad de destinar un porcentaje del suelo de los nuevos desarrollos urbanos a proyectos de vivienda social.
- Respecto de esta obligación, inicialmente la Ley señalaba que los municipios cuantificarían las necesidades de vivienda social en sus territorios y, en función de estas necesidades, determinarían las estrategias y planes para el desarrollo de esta vivienda y definir su localización, así como el porcentaje obligatorio para vivienda social, lo cual dejaba margen a una subjetividad de las autoridades municipales y a tratamientos no iguales de la materia en los distintos municipios del país. Por ello, primero en 2007 y recientemente en 2012 se ha expedido reglamentación derivada de la Ley 388 de 1997 definiendo porcentajes obligatorios. En 2007 se ordenó destinar el 25% del suelo útil residencial para proyectos VIS o el 15% para proyectos VIP. Y en 2012 se modificó disponiendo que el porcentaje de la obligación es el 20% del suelo útil residencial y que solamente puede destinarse a proyectos de vivienda social del tipo prioritario –VIP.

En materia de producción de suelo para vivienda social, la reserva mínima de suelo estipulada en la legislación inicial de la 388 de 1997 y sus especificaciones de 2012 y 2013 son uno de los instrumentos más poderosos para producir suelo para viviendas dirigidas a los hogares más pobres; sin embargo, esta normativa aún deja vacíos que permiten que dicha vivienda no se edifique, o no lo haga oportunamente sino pasados muchos años, o cuando se construya no sea necesariamente adquirida por las poblaciones a las que debe estar destinada.

Luego de la revisión de todo lo anterior, se evidencia un abanico considerable de instrumentos normativos de la Ley 388 de 1997 con los que cuentan los gobiernos municipales para promover la generación de vivienda de interés social en sus territorios, mediante modalidades distintas a las tradicionales consistentes en acción exclusivamente pública y compra directa de suelo y a precios comerciales –en algunos casos especulativos. Lo anterior, es indudablemente un avance significativo respecto de los paradigmas tradicionales de gestión municipal y de producción de vivienda social en Colombia, en términos de autonomía municipal y de alternativas menos onerosas y más corresponsables entre agentes públicos y privados.

Una vez claros los instrumentos con el potencial de producir suelo para VIS/VIP en Colombia a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997, el objetivo será analizar de qué manera en la ciudad

de Bogotá D.C. se ha aprovechado y recurrido a estos instrumentos de gestión de suelo para promover la vivienda social en una ciudad con tan importantes déficit habitacionales de la población de menores ingresos.

CAPÍTULO III. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y VIVENDA DE INTERÉS SOCIAL EN LA NORMATIVA DISTRITAL

3.1. El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y la gestión de suelo

Como ya se señaló, la Constitución Política de 1991 asignó mayores competencias a los entes territoriales. Entre estas competencias y de manera explícita en su artículo 313 asignó a las autoridades municipales (Concejos) la función de reglamentar los usos del suelo y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Luego, la ley 388 de 1997 quiso dotar a los entes municipales de suficientes instrumentos que favorecieran la ejecución de la planeación urbana. Así como lo señala García (2008) “...*la expedición de la Ley 388 de 1997 tuvo como objetivo el fortalecimiento de la descentralización y la consolidación del papel del municipio como ente activo e indispensable en el desarrollo urbano local, idea que si bien era parte del espíritu de la Ley 9ª de 1989, presentaba dificultades en la gestión urbana de la gran mayoría de los municipios...*”²⁷

Con este marco constitucional y legal, sumado a las posteriores reglamentaciones o desarrollos normativos aplicables en todo el territorio nacional, para final de la década de los 90 del siglo XX los entes territoriales contaban con las competencias y tenían a su disposición una serie de instrumentos para la administración del desarrollo y la ocupación de sus espacios físicos. La tarea a realizar de manera prioritaria y obligatoria según lo dispuso la misma Ley 388 sería la elaboración, concertación y adopción de los planes de ordenamiento territorial en los municipios de más de cien mil (100.000) habitantes.

La ciudad de Bogotá, mediante el Decreto 619 de 2000 adoptó su Plan de Ordenamiento Territorial (POT)²⁸. Éste Plan fue revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003²⁹, posteriormente compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004³⁰ y en 2013 surtió una nueva revisión, la cual desde el mismo año se encuentra suspendida por disposición judicial al haber sido demandado el procedimiento de adopción.

²⁷ García, Diva. 2008. Capítulo “Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas” en Papel Político. Bogotá (Colombia), Vol. 13, No. 2, 473-489, julio-diciembre 2008 (en línea) <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a04.pdf>

²⁸ Decreto Distrital 619 DE 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Registro Distrital 2197 del 28 de julio de 2000. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>

²⁹ Decreto Distrital 469 de 2003. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Registro Distrital 3013 del 23 de diciembre de 2003

³⁰ Decreto Distrital 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Registro Distrital 3122 de junio 22 de 2004. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>

Teniendo en cuenta que en la materia que ocupa a este trabajo de grado, los instrumentos de gestión del suelo y vivienda social no fueron sustancialmente modificados entre el POT del año 2000 y su revisión del año 2003, se entenderá por el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá el vigente a la fecha, el cual es la compilación de 2004 en el Decreto 190 de 2004.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá tiene 482 artículos, de los cuales 16, del 28 al 42 tratan de la *“Estrategia Integral de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo previstos en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997”*. Dicha estrategia es planteada en cuatro capítulos, el de *“Sistemas de gestión integrada para la distribución equitativa de cargas y beneficios”*, *“Otros instrumentos de planeamiento”*, *“Otras normas generales e instrumentos de gestión”* y *“Planeamiento del suelo rural”*.

El primero, *“Sistemas de gestión integrada para la distribución equitativa de cargas y beneficios”* es de relevancia para el presente trabajo de grado, pues aunque de manera sintética pero es aquí donde se identifican y describen los instrumentos de gestión del suelo de interés para aplicación en la ciudad.

Como preámbulo a los instrumentos de gestión del suelo, la *“Estrategia integral”* de aplicación de éstos formula sus objetivos. De los ocho (8) objetivos, el sexto es la *“creación de mecanismos sostenibles de oferta de suelo y control que frenen la urbanización ilegal y garanticen el acceso al suelo y a la vivienda digna de los sectores más pobres de la población...”* (Artículo, 28). Así, se establece un vínculo directo entre la gestión del mercado del suelo y la movilización del mismo, con la mejor calidad y mayor oferta de suelo para vivienda de los hogares más pobres.

Posteriormente se define como *“sustento primordial”* de esta Estrategia el principio del reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, esperando que, con la aplicación de la política y de los instrumentos de gestión de suelo se contribuya a la reducción de las inequidades propias del desarrollo y también al financiamiento de los costos del desarrollo urbano.

Luego de este comienzo del capítulo sobre la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, cuyo contenido es más de principios que de disposiciones concretas, el POT en su artículo 30 enuncia los instrumentos de gestión del suelo que serán aplicables en Bogotá para alcanzar los anteriores objetivos. Estos instrumentos son:

1. Planes parciales
2. Unidades de actuación urbanística
3. Reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes
4. Sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios
5. Mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.
6. Transferencia de derechos de construcción
7. Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva
8. Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial

9. Participación Distrital en las plusvalías
10. Bancos de tierras
11. Derecho de preferencia

Como se ve, el POT incluye toda la batería instrumental que ofrece la Ley 388 de 1997, lo cual como se señalaba en el estado del arte, no necesariamente fue lo realizado por todos los municipios del país.

Además de enunciarlos, el POT no establece mas detalles en materia de modalidades o procedimientos para la implementación de los instrumentos, salvo como se verá mas adelante, algunas cosas puntuales sobre planes parciales, unidades de actuación urbanística, sistemas de reparto y plusvalías. Por lo anterior, se hará necesario determinar la existencia de otro tipo de desarrollos o reglamentaciones normativas en materia de instrumentos de gestión de suelo y vivienda social en Bogotá, al menos en lo referente a los instrumentos que en el capítulo anterior se determinó que tenían la potencialidad directa de generar suelo para vivienda social, a saber:

1. Planes parciales,
2. Declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva;
3. Participación Distrital en las plusvalías;
4. Bancos de tierras;
5. Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial.

Pero antes de iniciar el estudio de estas disposiciones normativas complementarias al Plan de Ordenamiento Territorial, se procederá a explicar lo que el POT dispone directamente en materia de vivienda de interés social y especialmente respecto del instrumento de los porcentajes obligatorios para vivienda de interés social.

3.2. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y vivienda de interés social (el porcentaje obligatorio para vivienda social)

A diferencia de los instrumentos de gestión del suelo que no presentan mayor explicación o desarrollo en el Plan, en el mismo se hacen diversas anotaciones en materia de vivienda de interés social.

Ya desde los objetivos generales del POT en su artículo 1º, se define que el objetivo del *“Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social”* deberá permitir *“generar suelo apto para el desarrollo de programas de vivienda social y prioritaria...”* Posteriormente, en el Subtítulo que trata de las *“Políticas sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión”*, la *Política Habitacional* (Artículo 158) se plantea orientada a la promoción, oferta y producción de suelo para buscar equilibrios en los procesos de asentamiento, que permitan el desarrollo de los programas de vivienda de interés social y prioritaria, y la disminución o eliminación de la producción informal de vivienda en los estratos más pobres de la población. Y más adelante, en el capítulo de “Programas

Estructurantes del POT”, se define el “Programa de Vivienda de Interés Social” (Artículos 285 a 288) en el que si bien se formulan objetivos y estrategias deseables, no plantea herramientas concretas u orientaciones específicas para la generación del suelo y la vivienda social en la ciudad.

Pero es el artículo 350 el que de manera más concreta señala una norma urbanística con impacto directo en la producción de suelo para vivienda de interés social al definir los “Porcentajes mínimos de VIS y VIP en el tratamiento de desarrollo³¹:

AREA DE LA CIUDAD	ALTERNATIVAS ³²	
	PORCENTAJE VIS SUBSIDIABLE (entre 70 y 135 salarios mínimos mensuales)	PORCENTAJE VIS PRIORITARIA –VIP (hasta 70 salarios mínimos mensuales)
Suelo de expansión Norte	20	15
Suelo de expansión Sur y Occidental	50	30
Suelo urbano	20	15

Es de señalar que desde un comienzo en el POT del año 2000 y en la revisión del POT de 2003, los porcentajes mínimos de la obligación de suelo para vivienda social en Bogotá se deben calcular respecto del área útil del plan parcial y no sobre el área útil residencial del mismo, como posteriormente fue dispuesto en 2007 y 2012 por el gobierno nacional.

Ahora bien, el POT indica que esta obligación podrá cumplirse al interior de los predios objeto del predio a desarrollar, o trasladarse a otras zonas dentro de la misma área de expansión o urbana, o a proyectos del banco de tierras Distrital.

De este modo, la ciudad tendría asegurada la producción de suelo para vivienda social de manera proporcional a los nuevos desarrollos. Si bien puede ser cuestionable que el POT reforzó la segregación socio-espacial al disponer que los porcentajes de suelo para VIS y VIP deberán ser mayores en el suelo de expansión sur y oriental de la ciudad, fijar la obligación de la reserva a todos los nuevos desarrollos significó un gran avance en materia de equidad social y planificación urbana. Y adicional a lo anterior, entre el POT del año 2000 y su revisión del año 2003, se aumentó la obligación en suelo urbano pues la norma original del 2000 señalaba que en el suelo urbano, “no aplicaba” la reserva de suelo para Vivienda Social Prioritaria –VIP; solamente se fijaba el 20% para vivienda VIS.

³¹ Artículo 361. Definición Tratamiento de Desarrollo: es aquel que orienta y regula la urbanización de los terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión.

³² Los valores de salarios mínimos están expresados en Pesos colombianos. Sin embargo, para mayor claridad, a una TRM de septiembre de 2016, una vivienda VIP no puede costar más 14.900 euros y una VIS no puede superar los 28.700 euros. Lo anterior desde el 2011 tiene una excepcionalidad con los proyectos de Renovación Urbana, donde la vivienda social puede tener un valor de hasta 175 salarios mínimos mensuales (37.211 euros).

3.3. Los instrumentos de gestión del suelo con potencial de generar suelo VIS

Ahora bien, con el conocimiento de lo que el Plan de Ordenamiento Territorial -POT señala en cuanto a instrumentos de gestión de suelo y vivienda de interés social, y teniendo en cuenta el poco detalle que de éste se da, es pertinente analizar la normativa y actos administrativos complementarios emanados de las autoridades municipales, con el fin de determinar cómo en la ciudad de Bogotá se preparó o facilitó la implementación de los cinco instrumentos de gestión del suelo con potencial de desarrollo de vivienda social.

3.3.1. Instrumento de gestión del suelo No. 1: Planes Parciales

El Plan de Ordenamiento Territorial, en el mismo capítulo donde identifica los instrumentos de gestión de suelo dedica tres artículos, del 31 al 33 a los planes parciales. Respecto a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 o en la normativa del orden nacional, el POT recoge lo dicho sobre los aspectos que mínimamente deben incluir los planes parciales y detalla varios de ellos, a modo de índice detallado de contenidos de cualquier plan parcial y detalla en qué casos los planes deben ser adoptados: toda área de expansión, suelo urbano en tratamiento de desarrollo igual o mayor a 10 hectáreas de área neta urbanizable; suelo urbano de renovación urbana; terrenos a desarrollarse mediante instrumentos de planeación especial (macroproyectos, unidades de actuación urbanística, etc.)

Una vez expedido el POT del año 2000, prioritariamente se procedió a la elaboración y expedición del Decreto 1141 de 2000³³ por medio del cual se reglamentaban los planes parciales. En este decreto se detallaban aspectos relacionados con los suelos en los que hay que elaborar plan parcial, quiénes tienen la iniciativa de presentarlos, los procedimientos para la expedición, los planes parciales de renovación urbana, las unidades de actuación urbanística en los planes parciales y un capítulo titulado “*Manejo de la vivienda de interés social (VIS) y de la vivienda de interés prioritario (VIP) en los planes parciales*”.

Éste capítulo se crea el comité municipal responsable del estudio y aprobación de los planes, se ratifican los porcentajes mínimos de vivienda VIS o VIP que deben generarse mediante planes parciales, que para entonces el POT había fijado para vivienda VIS el 20% o 50% si era en suelo de expansión norte o urbano o suelo de expansión sur u occidente, respectivamente; y para vivienda VIP en 15% o 30% en los mismos casos. El capítulo también establece las opciones de cumplimiento de esta obligación de vivienda social: localizándola al interior del plan parcial, trasladándola a predios localizados dentro de la misma pieza urbana o compensándolos para ser parte de un proyecto del banco de tierras Distrital (Metrovivienda).

³³ Decreto 1141 de 2000. Por medio del cual se reglamenta el artículo 451 del Decreto Distrital 619 del 28 de Julio de 2000 y se crea el Comité Técnico de Planes Parciales de Desarrollo. Registro Distrital 2300 del 29 de diciembre de 2000

Sobre este último punto, el de las alternativas de localización de la vivienda social fuera del ámbito del plan parcial, el Decreto establece las condiciones que deberán cumplir los suelos receptores de la obligación VIS. Dichos suelos receptores deberán contar con un plan parcial aprobado o con la respectiva licencia de urbanismo, la aceptación de los propietarios receptores de esta vivienda trasladada deberán expresamente manifestar su aceptación ante la autoridad de planeación de la ciudad y los predios receptores de estos porcentajes VIS o VIP solo obtendrán el permiso de venta de inmuebles de proyectos de esta naturaleza.

Se considera que así como lo estipula la normativa correspondiente al instrumento de “transferencias de construcción y desarrollo”, se debería haber dispuesto en este tema del traslado de la obligación VIS, la necesidad de hacer mucho más riguroso y excepcional el traslado, así como la necesidad de adelantar el estudio de conveniencia y oportunidad del desarrollo de vivienda social en el predio receptor. Si bien es obvia la necesidad que el predio receptor cuente con licencia o plan parcial aprobado, no tener en cuenta variables socioeconómicas de la zona del predio receptor o de identificación de la demanda de VIS en el mismo, puede ser otro de los factores promotores de la segregación socio espacial de la población pobre.

En la línea anterior, el Decreto 327 de 2004³⁴ que reglamenta lo correspondiente al tratamiento urbanístico de desarrollo en Bogotá, señala en cuáles casos se puede optar por las opciones de cumplimiento de la obligación de vivienda social fuera del ámbito del plan parcial. Es de anotar que impone que serán condiciones “excepcionales y probadas” por las autoridades competentes, siendo éstas:

- a. *Cuando el proyecto esté localizado en zonas especiales de ocupación, construcción y densidad restringida.*
- b. *Cuando el proyecto esté localizado en el área de influencia del aeropuerto, donde de acuerdo con la Aeronáutica Civil, no se deba localizar el uso residencial.*
- c. *Cuando el proyecto se desarrolle con actividades industriales con las que, de acuerdo con el DAMA, no sea compatible el uso residencial.*
- d. *Cuando el área útil del proyecto sea igual o inferior a cuatro hectáreas (4 ha).*
- e. *Cuando a juicio del DAPD y con sustento en estudios técnicos sobre la materia, no se disponga de líneas de transporte público suficientes para atender las necesidades de movilidad de la población usuaria de VIS.*
- f. *Cuando el proyecto se encuentre totalmente rodeado por áreas consolidadas de estratos 5 y 6 (**más altos estratos socioeconómicos. Nota fuera del texto original**).*
- g. *Cuando el traslado sea definido por un Plan de Ordenamiento Zonal.*

³⁴ Decreto 327 de 2004. Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital. Registro Distrital 3196 de octubre 11 de 2004

Lo anterior ratifica la opinión de que estas condiciones que se plantean como “excepcionales” en la práctica no lo son pues en una ciudad como Bogotá, donde el suelo en área urbana para desarrollos es escaso, no será excepcional que al final el plan cuente con un área útil de menos de 4ha y tampoco lo será el hecho que, por la segregación socio espacial existente, los planes que se encuentren en zonas de estratos altos estén rodeadas por áreas consolidadas de estos mismos estratos. Lo anterior, condena a la vivienda social a seguir segregada en ciertos sectores de la ciudad y a la no promoción de la mixtura social y urbana.

Siguiendo el análisis de lo dispuesto en el Decreto 327 de 2004, se define la fórmula para calcular y garantizar que en el traslado del suelo objeto de la obligación de vivienda social se mantenga el área total de la obligación y establece que cuando la obligación se compense en un proyecto del banco de tierras municipal (Metrovivienda), se podrá optar por la compra de suelo o por la compra de derechos fideicomisarios o por otras operaciones inmobiliarias que adelante Metrovivienda.

Si bien hay más reglamentación sobre planes parciales, la mayoría de ella aborda asuntos procedimentales para la aplicación del instrumento.

3.3.2. Instrumento de gestión del suelo No. 2: Declaratoria de desarrollo prioritario y la enajenación forzosa en pública subasta que de ésta se deriva

Como ya se señaló en el capítulo anterior, el objetivo de la ley en lo referente a la Declaratoria de Desarrollo o Construcción Prioritaria es, en primera medida promover la movilización de suelos ociosos. En Colombia en general y en Bogotá en particular, la excesiva concentración de la propiedad del suelo ha sido la constante desde las épocas de la Colonia y posterior Independencia; por lo que inclusive ahora existen grandes extensiones de tierra improductiva aguardando – especulando- por la valorización derivada del desarrollo urbano y el mercado inmobiliario.

En el caso de Bogotá, como se verá más adelante, no solamente existían las grandes extensiones de terreno a las que se hace referencia, sino también un significativo número de pequeños y medianos suelos al interior del suelo urbano que se presentaban como manchas no urbanizadas dentro de áreas urbanizables, frenando así la consolidación urbana total de estos sectores y barrios.

Así, la declaratoria de desarrollo prioritario se presentaba como el instrumento ideal para movilizar estos terrenos ociosos y llevarlos a cumplir su función social y ecológica consagrada en la Constitución del 91. Pero como también se explicó en el capítulo anterior, de manera complementaria al propósito de la movilización de suelos inactivos, la declaratoria también tiene la potencialidad de ser un contundente instrumento para generar en estos suelos vivienda de interés social, siempre y cuando sea ésta la voluntad política del gobierno municipal que priorice éste uso para los suelos que en el proceso de la Declaratoria llegan a las etapas de enajenación forzosa en pública subasta. Es potestativo de las autoridades municipales definir el uso y definir que éste sea vivienda social; es una manifestación política de equidad social y urbana.

Respecto a normativa o actos administrativos expedidos por la administración municipal para detallar este instrumento de gestión en aras de su implementación, es notable que salvo la enunciación del instrumento en el Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2000 y su posterior revisión del año 2004, no existió nada adicional por al menos once (11) años después de expedida la Ley 388 de 1997 y ocho (8) años después de expedido el POT municipal.

Como se verá más adelante, la primera aplicación de la Declaratoria –en este caso de Desarrollo Prioritario- se dio en el año 2007 y los primeros documentos municipales referidos a detalles técnicos o procedimientos son posteriores a la implementación misma y se refieren todos ellos a los criterios de orden técnico y legal que se tuvieron en cuenta para la selección de los predios a los que se les declaró el desarrollo o la construcción prioritaria. De este modo, se pasó prácticamente de manera directa a lo expresado en la Ley 388 de 1997 al acto administrativo de 2008 que impuso la Declaratoria a miles de predios en la ciudad. Esto, como se verá más adelante, tuvo consecuencias legales y procedimentales importantes.

3.3.3. Instrumento de gestión del suelo No. 3: Participación del Distrito en Plusvalías

Respecto de la participación en plusvalías, las autoridades municipales han sido prolíficas y minuciosas en la expedición de normativa y actos administrativos que detallen el instrumento de gestión del suelo y viabilicen su aplicación en Bogotá. En el año 2003 Bogotá fue la primera ciudad en aprobar el instrumento en su ámbito territorial, mediante el Acuerdo No. 118 de diciembre de 2003³⁵ del Concejo Distrital. Los elementos centrales del Acuerdo señalan que:

- el propietario (o poseedor) del predio objeto de la plusvalía es quien tiene la obligación de su pago.
- el pago de la participación en plusvalía será exigible en el momento de expedición de la licencia de urbanismo o construcción o en el momento en que sean expedidos a favor del propietario o poseedor certificados representativos de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un Plan Parcial.
- El porcentaje de participación del municipio (Distrito) respecto de las plusvalías generadas por el incremento en el precio del suelo derivado de las acciones urbanísticas que dan origen a los hechos generadores, sería la máxima permitida por la Ley 388 de 1997, es decir el 50%. Este porcentaje aplicaría a partir del año 2006, generando una suerte de transición del cobro pues el primer año, 2004 sería el 30% y en 2005 sería del 40%.

Pero es de resaltar el artículo 7, que se refiere a la destinación de los recursos provenientes del cobro de la plusvalía, en cuyo parágrafo señala que: “*Se destinará un 70% de los recursos*

³⁵ Acuerdo No. 118 de diciembre de 2003. “Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital”. Registro Distrital 3017 de diciembre 30 de 2003

provenientes de la participación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario tipo I o su equivalente jurídico, en cualquiera de las modalidades previstas en los numerales 1 a 3 de este artículo, un 15% a los fines previstos en el numeral 4 y un 15% para los fines previstos en el numeral 5.

Dentro del 70% destinado a proyecto de vivienda de interés social prioritaria, se destinará un 25% a la generación de soluciones de vivienda que faciliten el reasentamiento de familias de personas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable“.

De este modo, tanto el porcentaje de participación como el porcentaje de destinación mínima a proyectos de vivienda social son una clara señal de la intención de la administración municipal de orientar el instrumento de la plusvalía a la promoción de vivienda social. Es de señalar que la ley 388 de 1997 se refiere a la adquisición de predios o inmuebles para este tipo de vivienda y el Acuerdo distrital habla del desarrollo de proyectos de vivienda de interés social prioritario.

La anterior norma, dio el punto de partida mediante la autorización para la aplicación del cobro de la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá. A continuación, la administración distrital debía reglamentar todo lo necesario para su efectiva implementación, como efectivamente lo hizo:

- Circular informativa 002 de 2004 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Lineamientos para la aplicación del Acuerdo 118 de 2003 sobre la participación en plusvalías, para efectos de la expedición de las licencias de urbanismo y/o construcción por parte de los curadores urbanos.
- Decreto 84 de 2004 del Alcalde Mayor. Fija el procedimiento para determinar la plusvalía de cada predio, los elementos para establecer el cálculo, la competencia para la revisión de ésta, la liquidación de la participación en plusvalía y el momento de exigibilidad del pago.
- Circular 7 de 2005 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Hace algunas precisiones para la aplicación del inciso tercero del artículo 81 de la ley 388 de 1997, referente a la liquidación del efecto plusvalía. Señala que en el caso de Bogotá D.C. el Concejo no adoptó todas las situaciones de exigibilidad de la participación en plusvalía que establece el artículo 83 de la ley 388 de 1997 sino solamente dos momentos.
- Circular 9 de 2005 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Fija algunos lineamientos para determinar el momento de exigibilidad del pago de la participación en plusvalías en el caso de las licencias otorgadas por los Curadores Urbanos.
- Acuerdo 352 de 2008 del Concejo de Bogotá D.C. Efectúa algunas modificaciones a la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá Distrito Capital, respecto de su hecho generador y su determinación.
- Circular 1 de 2009 de la Secretaría Distrital de Planeación. Precisa algunos aspectos relacionados con los requisitos que deben verificar los curadores urbanos al expedir licencias de urbanización y construcción en el tratamiento urbanístico de desarrollo.

- Decreto 20 de 2011 del Alcalde Mayor. Fija el procedimiento para determinar la plusvalía, los elementos para establecer el cálculo, la competencia para la revisión de ésta y la liquidación de la participación en plusvalía. De otra parte, establece la exigibilidad de la participación, obligaciones para curadores urbanos y el levantamiento del gravamen.
- Decreto 560 de 2012 Alcalde Mayor. Modifica algunos aspectos relacionados con la notificación y divulgación del acto administrativo que liquida el efecto plusvalía.

3.3.4. Instrumento de gestión del suelo No. 4: Banco de Tierras

Los bancos de suelo pueden ser una herramienta pública fundamental para intervenir en los precios del suelo, que son un componente que puede determinar que un proyecto de vivienda social, especialmente de vivienda social prioritaria –VIP- sea viable o inviable. Si bien esto siempre pareciera ser cierto, lo es mucho más en ciudades como Bogotá donde las grandes áreas de suelos disponibles son escasas y donde los suelos de expansión han concentrado las expectativas de los desarrollos futuros, al no haber existido contundentes políticas de renovación urbana que involucren la generación de vivienda social.

De ahí la importancia de determinar cómo ha sido el planteamiento institucional y normativo en materia de bancos de suelo en la ciudad.

El primer banco de tierras en Bogotá fue creado en 1991 mediante el Decreto 305 de 1991.³⁶ Si bien en ese momento aún no se había expedido la Ley 388 de 1997 y la norma urbana local por excelencia era el Acuerdo 6 de 1990³⁷, ya desde entonces es remarcable la intención de las autoridades municipales por crear una entidad que cumpliera las funciones de banco de tierras.

Dentro de las funciones del banco vale la pena resaltar que si bien ninguna de ellas se refiere directamente a la promoción o generación de vivienda de interés social, varias de las 17 fuentes de financiación posible del banco de tierras sí tienen la destinación específica o el potencial de destinación para la adquisición de suelos y la construcción de este tipo de vivienda social.

Un hecho fundamental referente al banco de tierras de la ciudad se dio un año después de la expedición de la Ley 388 de 1997, cuando se decidió crear mediante el Acuerdo 15 de 1998 del Concejo Distrital, la “Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, asignándole las funciones de Banco de Tierras y de Promoción de la Vivienda de Interés Social”. Evidentemente, la vivienda social sería el objeto central y no complementario de la nueva institución llamada Metrovivienda.

³⁶ Decreto 305 de 1991. Por el cual se crean y organizan el Banco de Tierras del Distrito Especial de Bogotá y el Fondo de Rehabilitación de Inquilinatos”. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1801>

³⁷ Acuerdo 6 de 1990. Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>

Podría decirse que en contraste con la normativa anterior y el banco de tierras preexistente, Metrovivienda tuvo claramente definido su objetivo como promotor inmobiliario para generar vivienda social en la ciudad, concretándolo en los siguientes tres objetivos:

“a. Promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de Proyectos Integrales de Vivienda de Interés Social.

b. Desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios, respecto de inmuebles destinados en particular para la ejecución de proyectos urbanísticos que contemplen la provisión de Vivienda de Interés Social Prioritaria.

c. Promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social prioritaria.”

3.3.5. Instrumento de gestión del suelo No. 5: Enajenación Voluntaria o Administrativa

Ya desde el POT inicial del año 2000 se habían redactado algunos artículos especialmente dedicados a la adquisición de inmuebles, los cuales fueron retomados en la revisión de 2004 de manera integral.

En dichos artículos, en primera instancia ratifica lo ya planteado en la normativa nacional respecto de la competencia que tiene el municipio (Distrito Capital) de adquirir por enajenación voluntaria o expropiación, los inmuebles que considere y sustente requerir para los fines colectivos de su competencia. Señala también que esta competencia es extensiva a las entidades vinculadas al nivel central de la administración que cuenten entre sus obligaciones con obligaciones asociadas a los fines de adquisición o expropiación estipulados por la Ley. Un siguiente artículo, el 456, complementa los procedimientos ya planteados en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 9 de 1989 señalando que una vez identificado el objeto de la adquisición, será necesaria la expedición del acto administrativo que ordene la realización de todos los estudios que fundamenten el inicio de los procedimientos formales de la adquisición. Y uno final y siguiente detalla los contenidos de dichos estudios previos.

Ahora bien, sin perjuicio de los múltiples “motivos de utilidad pública” que pueden justificar la utilización del instrumento de enajenación voluntaria o administrativa y que puedan haber sido desarrollados normativamente y utilizados en la ciudad de Bogotá, nos centraremos en aquello que se refiera exclusivamente a la finalidad del:

“b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; ...” (artículo 58 Ley 388/97)

En ese sentido es de señalar que esta competencia fue asignada explícitamente al banco de tierras de la ciudad, tanto en su versión original de antes de la Ley 388 de 1997 como en su nueva

institucionalidad del año 2008, como se detallará más adelante cuando se hable del instrumento de Banco de tierras.

Como conclusión de este capítulo, se puede decir que la utilización de los instrumentos de gestión de suelo como motor de la generación de vivienda social ha sido una constante para las autoridades tanto del órgano político (Concejo Distrital) como de la Administración Distrital (Alcaldía Mayor) de la ciudad cuando han tomado decisiones al respecto. Si bien no todos los instrumentos con potencial de producir suelo VIS/VIP fueron implementados tan pronto entró en vigencia la Ley 388 de 1997 y el POT de Bogotá, la ciudad ha utilizado durante estos 18 años la batería completa de instrumentos que la ley le permitía.

Con los porcentajes obligatorios que desde el año 2000 se impusieron en el POT, con los planes parciales, con las declaratorias de desarrollo prioritario y su destinación de suelo para vivienda social en caso de llegar a enajenación forzosa, con la enajenación voluntaria o administrativa como tradicionalmente ha sido posible adquirir suelos para fines sociales, con la participación en plusvalías y la destinación mayoritaria de recursos a componentes de la política de vivienda social, o con los bancos de tierras actuando como agentes inmobiliarios que gestionan y ofrecen suelo de bajo costo para anticiparse a los modelos informales de producción de vivienda social, se ha visto al menos una intención formal de utilizar estos instrumentos.

Será el objetivo del capítulo siguiente, determinar si la normativa y los buenos propósitos de implementar los instrumentos y producir suelo para vivienda social se quedó solo en los escritos y en las normas, o si efectivamente estos instrumentos han sido utilizados durante los últimos 18 años, entre 1998 y 2015 y su uso ha contribuido al fin de la vivienda social.

CAPÍTULO IV. IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO EN BOGOTÁ Y PRODUCCIÓN DE SUELO PARA VIVIENDA SOCIAL DERIVADA DE ESTA IMPLEMENTACIÓN

A la fecha hay muchas ciudades del país que presentan una dependencia económica casi total de los recursos que el gobierno nacional (central) destina a la política de vivienda. Esto se da porque no tienen una actividad económica robusta que les represente una alta tributación, porque no han adelantado eficientemente las actualizaciones catastrales que les permita percibir lo correcto en materia de impuestos a la propiedad (predial) y en lo que respecta a la producción de suelo para vivienda social o a la construcción de la vivienda social misma, porque aún se depende de los métodos tradicionales de adquisición –compraventa- de suelo por parte de los municipios (alcaldías/ayuntamientos) y de su casi exclusiva gestión, junto con la de las cajas de compensación, para ofrecer en sus territorios vivienda social.

Bogotá, contrario a esto, desde la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997 y de su POT del año 2000 comenzó a implementar varios de los instrumentos de gestión del suelo contemplados en la ley. Lamentablemente, la implantación de algunos tomó bastantes años en comenzar, pero comenzó.

A continuación se analizará la implementación de estos instrumentos de gestión del suelo que tanto en la Ley como en la normativa municipal (Distrital) se presentaban como alternativa para la producción de suelo para vivienda social en Bogotá; es decir no se analizará lo relacionado con el instrumento de enajenación voluntaria o judicial de predios, en tanto éste ha sido el método tradicional de producción y adquisición.

Para analizar los demás instrumentos de gestión del suelo, se cuenta, en primer lugar, con información secundaria que se ha obtenido consultando la información existente en la web de régimen legal de la Alcaldía Mayor y los portales web de las entidades; y en segundo término se cuenta con las respuestas que las entidades competentes enviaron a los cuestionarios que fueron diseñados y enviados exclusivamente para los fines de este trabajo. (Anexo 1)

De cada instrumento se determinará: *Se ha implementado el instrumento en Bogotá, Mecanismo de implementación, Contenido general de la implementación, Vivienda de interés social en la implementación, Procedimiento para la implementación del instrumento y Viviendas de interés social generadas, la opinión de los entrevistados y una reflexión final.*

A modo de preámbulo de este análisis, puede ser oportuno conocer la opinión global de los nueve expertos entrevistados respecto de la *implementación de los instrumentos de gestión como generadores de vivienda social en Bogotá* (Anexo 2. En síntesis, mayoritariamente los entrevistados opinan que los instrumentos han contribuido a este fin, pero las opiniones varían respecto del grado de esta aportación o influencia, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 3. Grado de contribución de los instrumentos de gestión de suelo a la producción de suelo VIS/VIP en Bogotá

	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada	Total
Total planes parciales	1	4	2	2			9
Total Declaratoria	1		4	1	3		9
Total Enajenación	1	1	3		4		9
Total Plusvalía	1		4		3	1	9
Total Banco de Tierras	3		4		1	1	9
Total Obligación VIS/VIP		4	4	1			9
GRAN TOTAL	7	9	21	4	11	2	54
	13%	17%	39%	7%	20%	4%	

*Elaboración propia.

Solamente el 30% (13% + 17%) de las respuestas de los entrevistados reflejan que los instrumentos de gestión de suelo implementados en Bogotá han contribuido significativamente a la producción de suelo VIS/VIP; un 39% de ellas afirman que contribuyeron en algo y el 31% consideró que la contribución ha sido escasa o nula. En principio, es de resaltar que el 69% de las respuestas signifiquen que los instrumentos de gestión del suelo han aportado a la producción de suelo para vivienda social en Bogotá.

Respecto de cada instrumento, los entrevistados consideraron que los planes parciales son los que más han contribuido -5 valoraciones positivas-, luego los porcentajes obligatorios de suelo para VIS/VIP con 4 valoraciones positivas, el banco de tierras con 3, la enajenación voluntaria o judicial con 2 y la declaratoria de desarrollo prioritario con 1. En las valoraciones negativas tres instrumentos obtuvieron 4 valoraciones negativas cada uno –declaratoria, enajenación y plusvalía-, los planes parciales y el banco de tierras 2 valoraciones negativas cada uno, y la obligación VIS/VIP solo una.

Se analizará a continuación la implementación de cada instrumento y su impacto directo sobre la producción de suelo para vivienda social, lo que permitirá determinar la correspondencia entre las opiniones de los entrevistados en las que el impacto de los instrumentos es contundente (70%) pero su grado de aportación no lo es tanto (solo 31% lo ve alto) y los hallazgos que se hagan en a partir de los datos concretos de cada instrumento.

4.1. Implementación planes parciales

4.1.1. ¿Se ha implementado el instrumento en Bogotá?

A noviembre 30 de 2016, según la información entregada por la Secretaría Distrital de Planeación –SDP, se han adoptado cuarenta y cinco (45) planes parciales en tratamiento de desarrollo y 6 planes parciales en tratamiento de renovación urbana.

- De los 45 en tratamiento de desarrollo, 36 han sido de iniciativa privada y 9 de iniciativa pública.
- De los 6 en tratamiento de renovación urbana, 4 han sido de iniciativa privada y 2 de iniciativa pública³⁸
- Respecto de los periodos de implementación:

Tabla 4. Periodicidad de la adopción de planes parciales en tratamiento de desarrollo

Rótulos de fila	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2014	2015	Total general
Privada	2	6	4	3	3	2	2	5	2	1	1	1	3	36
Pública	2	1	1	1	1	1	1	1	1					9
Total general	4	7	5	4	4	3	3	6	3	1	1	1	3	45

*Tabla elaboración propia

4.1.2. Mecanismo de implementación

Una vez los planes parciales han sido analizados por las distintas entidades competentes, bajo el liderazgo de la entidad de planeación municipal, el acto administrativo que los adopta oficialmente es un decreto distrital que suscribe el Alcalde Mayor de la ciudad y el Secretario de Planeación Distrital –o como se denomine en su momento la entidad de planeación.

Así, a noviembre de 2015 se habían expedido 45 decretos adoptando planes parciales en tratamiento urbanístico de desarrollo y 6 decretos distritales de planes parciales en tratamiento urbanístico de renovación urbana. Los de desarrollo comprenden áreas de expansión urbana o suelos en área urbana que aún no han sido urbanizados. Los de renovación urbana buscan transformar y reordenar zonas de la ciudad en condición de subutilización de sus estructuras físicas existentes.

³⁸ Los planes parciales, ni en la normativa nacional ni en la municipal –distrital—han tenido una norma explícita que determine los porcentajes obligatorios de suelo para vivienda social que se debe destinar. Por ello solamente se analizará la implementación de los planes de tratamiento de desarrollo que tiene, como se ha visto, norma específica respecto de la producción de suelo VIS/VIP.

Tabla 5. Decretos de Planes Parciales en suelos de Tratamiento de Desarrollo

No.	Año	Nombre Plan Parcial	Distrital de	No.	Año	Nombre Plan Parcial	Distrital de
1	2002	Lote Etapa 2	083 de 2002	23	2006	El Tomillar	616 de 2006
2	2002	Tolima - San Pedro	288 de 2002	24	2006	El Cerrito	617 de 2006
3	2002	Lombardía	296 de 2002	25	2007	La Sirena	051 de 2007
4	2002	Ciudadela El Porvenir	395 de 2002	26	2007	San Ignacio	134 de 2007
5	2003	La Magdalena	298 de 2003	27	2007	Villa Diana	314 de 2007
6	2003	El Ensueño II	299 de 2003	28	2008	La Felicidad	147 de 2008
7	2003	Iberia Cuadrado Prados	345 de 2003	29	2008	San Hilario San Cristóbal	235 de 2008
8	2003	Hacienda Techo Lote 8 -	384 de 2003	30	2008	La Pampa	452 de 2008
9	2003	Centro Educativo San José	395 de 2003	31	2009	Altamira	333 de 2009
10	2003	Cemex	418 de 2003	32	2009	Tres Quebradas	438 de 2009
11	2003	Riviera de Niza	423 de 2003	33	2009	Los Cerezos	566 de 2009
12	2004	Finca El Recreo Lote 3 y	021 de 2004	34	2009	El Ensueño	595 de 2009
13	2004	El Porvenir	027 de 2004	35	2009	Ciudadela Bolonia	596 de 2009
14	2004	La Calleja	028 de 2004	36	2009	La Pradera	597 de 2009
15	2004	La Laguna	379 de 2004	37	2010	Hacienda El Carmen	574 de 2010
16	2004	Villa Mejía Tagaste	381 de 2004	38	2010	La Palestina	575 de 2010
17	2005	Bellomonte	036 de 2005	39	2010	El Santuario	576 de 2010
18	2005	Niza XII	064 de 2005	40	2011	Campo Verde	113 de 2011
19	2005	San Pedro de Usme Lote 2,	367 de 2008	41	2013	San José de Maryland	462 de 2013
20	2005	Valmaría	447 de 2005	42	2014	Hacienda Casablanca	123 de 2014
21	2006	Portal de San Bernardino	194 de 2006	43	2015	Ciudadela San Juan Bosco	43 de 2015
22	2006	Eden El Descanso	521 de 2006	44	2015	Procables	576 de 2015
				45	2015	Contador Oriental	577 de 2015

*Tabla elaboración propia. Fuente, respuesta cuestionario SDP

Tabla 6. Decretos de Planes Parciales de Renovación Urbana

1	2010	Proscenio	334 de 2010
2	2013	Estación Central	213 de 2013
3	2014	El Pedregal	188 de 2014
4	2014	Clínica Shaio	193 de 2014
5	2014	Triangulo de Fenicia	420 de 2014
6	2015	La Sabana / El Listón	73 de 2015

*Tabla elaboración propia. Fuente, respuesta cuestionario SDP

4.1.3. Contenido general de la implementación de los planes parciales

- Cantidad de suelo habilitado, según promotor del plan parcial en tratamiento de desarrollo (tabla 7):

Iniciativa del Plan Parcial	Área bruta Hectáreas	Suelo útil Hectáreas	Suelo útil vivienda Hectáreas
pública	667,6	322,1	212,5
privada	726,9	338,6	289,0
Total	1.394,5	661,4	501,6

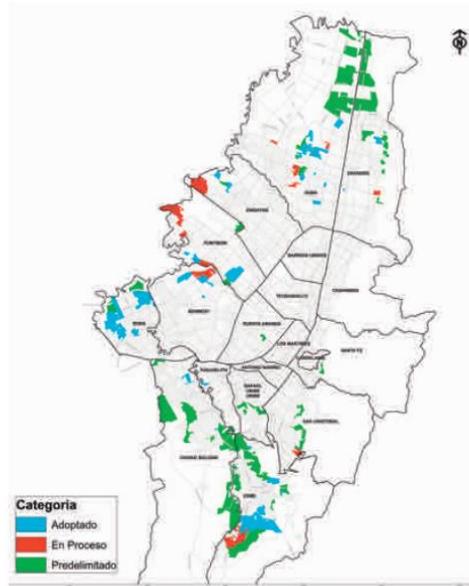
*Elaboración propia. Información respuesta cuestionario SDP

En los 13 años que han transcurrido desde la primera adopción de un plan parcial en Bogotá en 2002 y hasta noviembre de 2015 se ha habilitado una cantidad considerable de suelo bruto, 1.394,5 hectáreas, y de suelo útil para vivienda, 501 hectáreas. A modo de referencia, las áreas habilitadas son algo más grandes que el municipio de Hospitalet de Lobregat (España) o que el área urbana del municipio de La Calera (Colombia).

Es igualmente notable, que si bien 35 de los 45 planes han sido de iniciativa privada, las áreas habilitadas por planes de iniciativa pública y privada son muy similares. Esto muy seguramente responde a las incorporaciones de suelo de expansión urbana, que han sido lideradas por la administración municipal (Distrital).

Al mirar el suelo que se ha habilitado, respecto de las 5.003 hectáreas de potencial de suelo que el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá definió como suelo desarrollable mediante planes parciales, a junio de 2015, según la publicación de la Secretaría Distrital de Planeación sobre planes parciales³⁹ (2015), el 60% no había comenzado el proceso que lleve a su adopción, lo que podría indicar que aún hay bastante suelo por habilitar y desarrollar en la ciudad. Sin embargo, allí mismo se hace una reflexión importante referida a la necesidad de evaluar la viabilidad técnica de desarrollo de dichos suelos, ya que varios de ellos podrían presentar condiciones de riesgo de remoción de masas o inundación, difícil oferta de servicios públicos, altísimos costos de adecuación, etc. que harían poco probable su desarrollo constructivo. Es fundamental adelantar ese análisis, toda vez que si se analiza en el plano de “zonas predeterminadas en el POT para desarrollarse mediante planes parciales”, las zonas faltantes corresponden principalmente a los bordes urbanos norte y sur de la ciudad (Imagen 3).

³⁹ Secretaría Distrital de Planeación. 2015. Planes Parciales de Desarrollo; evolución y práctica Bogotá 2000-2015.(en línea) http://www.sdp.gov.co/imagenes_portal/documentacion/Libro-PlanesParciales/PlanesParcialesDigital.pdf



Fuente: Elaboración propia con base la información de la geodatabase de la SDP 2015

* Imagen 3. Zonas determinadas en el POT distrital para desarrollo mediante planes parciales. Fuente SDP, 2015.

- Localización de los planes parciales (Tabla 8)

Localidad	Cantidad de Planes parciales	Área bruta Hectáreas	Suelo útil Hectáreas
Suba	13	223.6	131.8
Bosa	9	398.8	185.5
Kennedy	5	107.5	51.9
Usme	5	388.4	168.8
Fontibón	4	154.9	65.3
Ciudad Bolívar	3	27.9	15.2
Usaquén	3	42.3	22.8
Engativá	2	40.0	13.8
Tunjuelito	1	11.2	6.4

*Elaboración propia. Fuente datos cuestionario respuesta SDP.

Imagen 2. Veinte Localidades de Bogotá



*Disponible en google (Imágenes "mapas localidades Bogotá")

Los 45 planes parciales no han estado uniformemente distribuidos en la ciudad. Como es previsible, sin la existencia de políticas contundentes de renovación urbana, las grandes áreas de suelo disponible se encuentran en las localidades periféricas por ser suelo de expansión o por ser suelos colindantes o pertenecientes a zonas en proceso de desarrollo urbano y densificación.

Tabla No. 9. Viviendas y planes parciales por Localidad y Estrato.

Localidad	viviendas en estratos 1, 2 y 3	% estratos 1, 2 y 3	viviendas en estratos 4, 5 y 6	% estratos 4, 5 y 6	Planes Parciales aprobados
Total general	3,305,546	80.1	765,100	18.5	45
Suba	185,713	64.4	98,195	34.0	13
Bosa	127,088	95.5	-	-	9
Kennedy	260,279	96.7	6,730	2.5	5
Usme	96,927	97.8	3	0.0	5
Fontibón	73,725	63.4	40,256	34.6	4
Ciudad Bolívar	150,423	98.8	1	0.0	3
Usaquén	59,758	36.7	101,359	62.3	3
Engativá	220,493	95.0	9,287	4.0	2
Tunjuelito	48,929	99.5	-	-	1
Rafael Uribe Uribe	103,268	98.9	-	-	
San Cristóbal	112,278	99.6	8	0.0	
Santa Fe	31,857	88.1	3,760	10.4	
Chapinero	10,673	19.1	45,126	80.7	
Sumapaz	1,615	92.7	128	7.3	
La Candelaria	7,801	99.3	-	-	
Antonio Nariño	27,276	98.2	-	-	
Barrios Unidos	31,229	54.6	25,875	45.2	
Los Mártires	25,320	92.1	2,127	7.7	
Puente Aranda	69,938	98.9	-	-	
Teusaquillo	8,183	14.1	49,695	85.7	
(en blanco)	1,652,773	80.1	382,550	18.5	

*Elaboración propia. Información SDP

A partir de la información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación y otra consultada en la web de la misma entidad, correspondiente a “Viviendas, hogares y personas por Estrato”⁴⁰, se evidencia que de las nueve (9) localidades donde se aprobaron estos planes parciales, en seis (6) de ellas casi la totalidad de sus viviendas son de estratos bajos y medio bajos (1, 2 y 3); en otras dos localidades Suba y Fontibón el 63% de las viviendas lo son, y solo en una localidad, Usaquén, la minoría las viviendas son de bajo estrato (37%) frente al 63% de las viviendas de estratos medios y altos.

Esta información es relevante al momento de querer determinar el potencial y la realidad de mixtura o segregación sociocultural que se generó con los planes parciales, como se verá más adelante.

4.1.4. Vivienda de interés social en los planes parciales

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, la Ley 388 de 1997 indicaba la obligatoriedad de los municipios de fijar en sus planes de ordenamiento los porcentajes obligatorios que los planes parciales deben dedicar a la vivienda de interés social. En razón de esta potestad, Bogotá definió en su POT en el año 2000 que el porcentaje obligatorio de suelo del área útil del proyecto vivienda social sería:

- En suelo de expansión norte: 20% VIS o 15% VIP
- En suelo de expansión Sur y Occidente: 50% VIS o 30% VIP
- En suelo urbano: 20% VIS o 15% VIP*

Para unificar criterio en todo el país, en 2007⁴¹ el gobierno nacional decretó que la obligación mínima de vivienda social en planes parciales o planes de ordenamiento de municipios de más de cien mil habitantes o áreas de influencia de municipios de más de quinientos mil habitantes debía ser de 25% para vivienda VIS o 15% para viviendas VIP; lo que años más tarde, en 2012 fue reemplazado mediante la Ley 1537 de 2012 por un 20% del suelo útil residencial para vivienda VIP. No obstante, los planes parciales que ya hubieran comenzado su trámite de aprobación previo a la expedición de estas leyes, aplicarían los porcentajes vigentes al momento de su radicación para inicio de trámite.

En cumplimiento de la normativa que estuviera vigente al momento de formular e iniciar formalmente el trámite de evaluación del plan por parte de las autoridades municipales (distritales), los distintos planes parciales aprobados en Bogotá contienen la siguiente información respecto a los

⁴⁰ Secretaría Distrital de Planeación. Estadísticas de Viviendas, hogares y personas por Estrato”. (en línea) <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/ProyeccionPoblacion>

⁴¹ Decreto Nacional 4620 de 2007. Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007. (en línea) <http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/4260%20-%202007.pdf>

suelos de vivienda social generados. La tabla tiene organizados los planes en función de la cantidad de suelo VIS/VIP producido:

Tabla No. 10. Balance de suelo VIS/VIP producido mediante planes parciales de desarrollo

Instrumentos de gestión del suelo y producción de suelo para vivienda de interés social en Colombia. El caso de Bogotá D.C.

No.	Año	Nombre Plan Parcial	Localidad	SUELO ÚTIL VIVIENDA m2	SUELO / VIP	VIS m2	SUELO TRASLADO VIS / VIP m2	PORCENTAJE DEL ÁREA ÚTIL PARA VIS/VIP	Modalidad de pago de la obligación
1	2009	Tres Quebradas	Usme	787,124		118,069		100% vis/vip. 65% del AU residencial VIP, 15% VIS, 20% lotes con	Al interior
1						511,630			
2	2002	Ciudadela El Porvenir	Bosa	550,607		550,607		100% vis/vip	Al interior
3	2011	Campo Verde	Bosa	392,719		193,133		100% vis/vip. 50% VIP y 50% VIS	Al interior
3						199,586			
4	2006	Eden El Descanso	Bosa	255,771		255,771		100% vis/vip	Al interior
5	2009	Ciudadela Bolonia	Usme	142,009		142,009		100% vis/vip.	Al interior
6	2013	San José de Maryland	Bosa	133,678		106,456		100% vivienda social. 80% VIS y 20% VIP	Al interior
6						27,222			
7	2007	San Ignacio	Kennedy	124,479		124,479		100% vis/vip	Al interior
8	2010	La Palestina	Bosa	115,496		76,530		100% vivienda social. 66% VIS y 34% VIP	Al interior
8						38,966			
9	2010	Hacienda El Carmen	Usme	97,445		97,445		100% vis/vip	Al interior
10	2008	La Felicidad	Fontibón	324,970		86,667		27% del AU -VIS y posteriormente 400 viviendas VIP	Al interior
11	2004	Finca El Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	Bosa	128,403		79,432		50% VIS o 30% VIP	Al interior
12	2009	La Pradera	Bosa	78,264		78,264		100% vis/vip.	Al interior
13	2003	La Magdalena	Kennedy	137,835		70,685		50% del AUP -zona de Expansión	Al interior
14	2002	Tolima - San Pedro	Fontibón	85,921		51,616		45% del AU	Al interior
15	2009	El Ensueño	Ciudad Bolívar	43,990		43,990		100% vis/vip. 25% obligatorio y adicionales receptoras de VIS	Al interior
16	2005	San Pedro de Usme	Usme	33,389		33,389		100% vis/vip	Al interior
17	2009	Los Cerezos	Engativá	92,748		23,698		25.5% del AU	Al interior
18	2003	El Ensueño II	Ciudad	18,905		18,905		100% vis/vip	Al interior
19	2007	La Sirena	Suba	81,175		17,405		21.44% del AU	Al interior
20	2015	Ciudadela San Juan	Usaquén	71,714		14,343		20% del AU -VIP	Al interior
21	2006	El Tomillar	Suba	82,179		14,055	4,952	20% del AU -VIS	Al interior 14055 y 4591m2 TRASLADADOS por estar en zona restringida
22	2003	Hacienda Techo Lote 8 -	Kennedy	13,938		13,938		100% vis/vip	Al interior
23	2003	Cemex	Ciudad	12,864		12,864		100% vis/vip	Al interior
24	2008	La Pampa	Kennedy	12,575		12,575		23,24 % del AU	Al interior
25	2015	Procables	Fontibón	76,035		11,524		15% del AU	Al interior
26	2002	Lote Etapa 2	Fontibón	52,070		10,481		20% del AU	Al interior
27	2002	Lombardía	Suba	13,077		9,540	3,537	25% del AU -VIS	Al interior 18,2% y TRASLADADA 6,8
28	2004	El Porvenir	Engativá	45,117		9,023		4.73% VIS y 11.45%	Al interior
29	2010	El Santuario	Suba	68,393		6,912	10,187	25% del AU	Al interior y TRASLADADO
30	2006	Portal de San	Bosa	3,348		3,348		100% vis/vip	Al interior
31	2004	La Laguna	Tunjuelit	10,678		2,136		20% del AU	Al interior
32	2004	Villa Mejía Tagaste	Kennedy	48,665		32,300	63,388	50% del AU -VIP	Al interior parte. TRASLADADA parte a Urbanización La Magdalena
33	2009	Altamira	Suba	189,806		0	37,961	20% del AU -VIS	TRASLADADO
34	2014	Hacienda Casablanca	Suba	136,645		0	34,161	25% del AU -VIS	TRASLADADA
35	2008	San Hilario San	Suba	162,523		0	32,505	20% del AU -VIS	TRASLADADO por estar en zona de ocupación
36	2005	Bellomonte	Suba	104,988		0	20,998	20% del AU -VIS	TRASLADADO por estar en zona de ocupación
37	2015	Contador Oriental	Usaquén	98,009		0	14,701	15% del AU	TRASLADADA por estar en zona de densidad
38	2005	Niza XII	Suba	83,001		0	16,600	20% AU -VIS	TRASLADADA
39	2006	El Cerrito	Suba	43,149		0	8,630	20% del AU	TRASLADADA por estar en zona de densidad
40	2003	Riviera de Niza	Suba	32,223		0	6,445	20% del AU -VIS	TRASLADADO superlote 4 de la urbanización
41	2003	Iberia Cuadrado	Suba	16,369		0	3,795	20% del AU -VIS	TRASLADADO a Bosques de Soratama II
42	2004	La Calleja	Usaquén	13,414		0	2,683	20% del AU -VIS	TRASLADADO a Proyecto Arrayanes de Suba
43	2003	Centro Educativo San	Bosa	0		0	0	No requería	No requería
44	2005	Valmaría	Suba	0		0	0	No requería	No requería
45	2007	Villa Diana	Usme	0		0	0	No requería	No requería
			M2	5,015,707		3,098,992	260,542		
			HA.	501.57		309.90	26.05		

* Elaboración propia. Información SDP 2016

La tabla anterior arroja información relevante respecto de la potencialidad de los planes parciales para generar suelo para vivienda social –entendiendo por vivienda social las tipologías VIS y VIP. Entre los hallazgos principales están:

- 42 de los 45 planes generaron suelo útil residencial en tanto que 3 fueron destinados completamente a usos institucionales (equipamientos públicos).
- Respecto de los 42 planes parciales que generaron suelo útil residencial:
 - 7 fueron planes de iniciativa pública y 35 de iniciativa privada.
 - Generaron 501,5 hectáreas de suelo útil para vivienda.
 - De las 501,5 hectáreas útiles residenciales, el **66,9%, 335.9 hectáreas, fue para proyectos de vivienda social –VIS/VIP (309,8 al interior del plan y 26 trasladada)**, lo cual es a todas luces muy significativo, dado que las obligaciones urbanísticas han estado en porcentajes máximos de 25%.
- De las 335,9 hectáreas de suelo útil para VIS/VIP:
 - Los 7 planes de iniciativa pública generaron el 59%, 199 hectáreas del suelo VIS/VIP. El 41% restante del suelo VIS/VIP fue producido por los 35 planes de iniciativa privada. Lo anterior evidencia el importante rol que ha tenido el municipio (Distrito) en la incorporación y habilitación de suelo de áreas de expansión urbana al territorio urbano de la ciudad.
 - 309.90 hectáreas, el 92% del suelo VIS de planes parciales, ha cumplido la obligación de suelo VIS/VIP **al interior de los planes parciales** y 26.0 hectáreas han sido **trasladadas** fuera de los límites de los planes parciales. Este 92% es muy importantes en términos de procurar, al menos al interior de los planes parciales, un grado de mixtura socioespacial que permita desarrollar posiblemente otros tipos de vivienda No Vis junto a vivienda VIS/VIP.
 - 264,6 hectáreas, el 79%, corresponden a los 16 planes parciales que decidieron destinar **la totalidad de su suelo útil** para proyectos VIS/VIP y no solo el porcentaje obligatorio por la normativa.
 - De estos 16 planes parciales que totalmente fueron VIS/VIP en su área residencial, 5 fueron de iniciativa pública y generaron 194,4 de las 264,6 hectáreas. Los planes fueron: Tres Quebradas, Ciudadela El Porvenir, Campo

Verde, Edén El Descanso, y La Palestina. Es de resaltar que no necesariamente fueron los de iniciativa pública sino también 11 planes de iniciativa privada, 70.2 hectáreas.

- Respecto de las 26 hectáreas que fueron trasladadas y no cumplieron la obligación al interior de los planes parciales:

Tabla 11. Traslado de obligación VIS/VIP de los planes parciales de desarrollo

No.	Año	Nombre Plan Parcial	Localidad	SUELO TRASLADO VIS / VIP m2	Modalidad de pago de la obligación
1	2006	El Tomillar	Suba	4,952	Al interior 14055 y 4591m2 TRASLADADOS por estar en zona restringida
2	2002	Lombardía	Suba	3,537	Al interior 18,2% y TRASLADADA 6,8
3	2010	El Santuario	Suba	10,187	Al interior y TRASLADADO
4	2004	Villa Mejía Tagaste	Kennedy	63,388	Al interior parte. TRASLADADA parte a Urbanización La Magdalena
5	2009	Altamira	Suba	37,961	TRASLADADO
6	2014	Hacienda Casablanca	Suba	34,161	TRASLADADA
7	2008	San Hilario San Cristóbal	Suba	32,505	TRASLADADO por estar en zona de ocupación restringida.
8	2005	Bellomonte	Suba	20,998	TRASLADADO por estar en zona de ocupación restringida y rodeado de estratos 5 y 6
9	2015	Contador Oriental	Usaquén	14,701	TRASLADADA por estar en zona de densidad restringida. No se ha trasladado aún
10	2005	Niza XII	Suba	16,600	TRASLADADA
11	2006	El Cerrito	Suba	8,630	TRASLADADA por estar en zona de densidad restringida
12	2003	Riviera de Niza	Suba	6,445	TRASLADADO superlote 4 de la urbanización Calamari ubicada en la calle 155 No. 28-A-80
13	2003	Iberia Cuadrado Prados de La Colina	Suba	3,795	TRASLADADO a Bosques de Soratama II
14	2004	La Calleja	Usaquén	2,683	TRASLADADO a Proyecto Arrayanes de Suba
TOTAL				26,05	

ⁿ
Elaboración propia. Información SDP

- Se han trasladado 26,05 hectáreas de la obligación de suelo VIS/VIP a terrenos fuera de plan parcial. Esto representa el 7.76% del área total de la obligación VIS/VIP generada por todos los planes (335.9 hectáreas)
- Las 26,05 hectáreas trasladadas corresponden a 14 planes parciales. Cuatro (4) de éstos planes parciales tienen parte del área trasladada pero también la otra parte del área de obligación VIS/VIP cumplida al interior del plan parcial.

- 11 de estos 14 planes que trasladaron obligación VIS/VIP se ubican en la localidad de Suba, 2 en Usaquén y 1 en Fontibón. Es decir, que de todos (13) los planes parciales aprobados en la localidad de Suba, solamente 2 generaron completamente su obligación del suelo VIS/VIP al interior del plan, 4 trasladaron parcialmente esta obligación y 7 trasladaron la totalidad de la obligación a otros terrenos, lo cual es a todas luces negativo por cuanto se perdió una oportunidad crucial de generar mixtura socio espacial en una localidad que per se podría tenerla, a diferencia de otras localidades más segregadas de la ciudad.

A pesar de estar en zonas no centrales de la ciudad, los planes se presentaban sin lugar a dudas como una oportunidad para promover la mixtura social, dadas las grandes extensiones de nuevos desarrollos inmobiliarios que implica un plan parcial. En estos planes podría haberse generado viviendas de distintas características, dirigidas a distintos grupos socioeconómicos. Sin embargo, si bien en el caso de los planes parciales de las zonas sur y suroccidental de la ciudad (áreas más pobres) se puede constatar el desarrollo de proyectos VIS y no VIS al interior de los planes parciales, en los planes parciales de las localidades del nororiente y noroccidente (Suba y Usaquén), lamentablemente la vivienda VIS fue generalmente compensada en otros territorios de la ciudad de estratos inferiores o en dinero.

4.1.5. Procedimiento para la implementación del instrumento de gestión del suelo: Plan Parcial

En cuanto al procedimiento de implementación del instrumento de planes parciales, en términos generales las etapas que se deben surtir para la implementación de un plan son:

- 1) Etapa de solicitud y expedición de determinantes del plan
- 2) Etapa de formulación y revisión.
- 3) Etapa de concertación y consulta
- 4) Etapa de adopción.

En Bogotá, para coordinar y adelantar este proceso, mediante el Decreto Distrital 1141 del 2000 que se expidió solo meses después de aprobado el POT Distrital, se creó el Comité de Planes Parciales que estuvo inicialmente conformado por 7 instancias:

- 1) Un delegado del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, quien lo presidirá;
- 2) Un delegado del Alcalde Mayor de Bogotá;
- 3) Un delegado de cada una de las empresas de Servicios Públicos;
- 4) Un delegado del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente;
- 5) Un delegado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR-;
- 6) Un delegado del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte IDR-;

7) Un delegado del Instituto de Desarrollo Urbano IDU;

Diez años después, dicho comité estaba duplicado en miembros, según lo dispuesto en el Decreto distrital 380 de 2010:

- 1) El (la) Director (a) de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación.
- 2) El (la) Director (a) del Taller del Espacio Público de la Secretaría Distrital de Planeación.
- 3) El (la) Director (a) de Vías, Transporte y Servicios Públicos de la Secretaría Distrital de Planeación.
- 4) El (la) Director (a) de Operaciones Estratégicas de la Secretaría Distrital de Planeación.
- 5) El (la) Director (a) de Planes Maestros y Complementarios de la Secretaría Distrital de Planeación.
- 6) El (la) Director (a) de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación.
- 7) El (la) Director (a) de Ambiente y Ruralidad de la Secretaría Distrital de Planeación.
- 8) Un (a) delegado (a) de la Secretaría Distrital de Ambiente.
- 9) Un (a) delegado (a) de la Secretaría Distrital del Hábitat.
- 10) Un (a) delegado (a) de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.
- 11) Un (a) delegado (a) de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.
- 12) Un (a) delegado (a) del Instituto de Desarrollo Urbano.
- 13) Un (a) delegado (a) de la Secretaría Distrital de Movilidad.
- 14) Un (a) delegado (a) de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Es de precisar que además de los momentos de reunión y análisis conjunto de los miembros del comité de planes parciales, al interior de cada entidad existen áreas técnicas o jurídicas encargadas de realizar los análisis respectivos y emitir sus conceptos técnicos para la definición de determinantes del plan parcial o frente a la formulación del plan que el promotor del mismo ha radicado para aprobación.

Así, si bien por parte de las administraciones municipales es la autoridad de planeación, en Bogotá hoy la Secretaría Distrital de Planeación, quien lidera todo el proceso de planes parciales, son múltiples las entidades que deben manifestarse y emitir conceptos oficiales respecto de las determinantes y el contenido de los planes parciales. Para el caso de Bogotá, como bien lo señala Rojas y Castellanos (2015), los largos tiempos y en algunos casos la desarticulación entre las distintas actuaciones de las entidades que deben analizar o emitir conceptos ha venido originando prevención y rechazo al instrumento de planes parciales.

Al respecto, vale la pena señalar la información que la misma Secretaría Distrital de Planeación daba en el año 2010, a raíz de un plan piloto de agilización del procedimiento de revisión, concertación y adopción de planes parciales: Después de revisar la totalidad de los planes parciales que a 2009 se habían adoptado se concluyó que *“la formulación y revisión, concertación y consulta*

*y adopción contempladas en los decretos nacionales, en promedio se tomaron 1.224 días calendario desde la solicitud de determinantes “En el proceso de revisión encontramos que hay planes en el histórico de la entidad que se han demorado hasta cinco (5) años” (...)*⁴²

Sobre estos tiempos, es necesario precisar también que aquí están también incluidos los periodos en que los proponentes del plan parcial lo formulan una vez solicitan las determinantes y el tiempo que ellos tardan en responder a los requerimientos y ajustes solicitados por las autoridades competentes. No obstante, es evidente que las implicaciones de la demora en el trámite han perjudicado no solo la percepción respecto de la utilidad y necesidad del instrumento de planes parciales, sino también pueden representar demoras con impactos significativos en materia de ocupación ilegal de tierras en algunos territorios de la ciudad donde este fenómeno tiene mayor presencia. Habrá que evaluar e implementar mejoras que permitan cumplir o al menos acercarse a los tiempos que establece la normativa nacional, decreto nacional 4300 de 2007, que da a las autoridades responsables un término total de 8.5 meses desde la solicitud de determinantes, obviamente adicionando a ello el tiempo que los proponentes tomen en la elaboración y respuesta a requerimientos.

De la norma a la obra:

Si bien el objetivo principal del estudio es determinar la potencialidad de los instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388 de 1997 para generar suelo destinado a vivienda de interés social o prioritaria, tomando como estudio de caso la ciudad de Bogotá, considero fundamental, en este acápite que trata de la “implementación “ de los instrumentos, ir más allá del nivel de implementación referido a la utilización del instrumento de gestión del suelo para habilitar urbanísticamente y crear nuevo suelo para VIS/VIP, para referirme también a la implementación física de estos decretos o resoluciones que generan este nuevo suelo. En el caso de los planes parciales esto se traduce en el análisis de la ejecución de las obras públicas y privadas planificadas y establecidas en los decretos de adopción de los planes.

Para efecto de este análisis, se tuvo en cuenta solamente los planes parciales adoptados hasta 2014, teniendo en cuenta que los aprobados en 2015, en condiciones normales, no habrían tenido el tiempo aún para surtir los procesos de diseños específicos, licencias e inicios de obras. La base de información para este análisis fue elaborada con datos de la publicación de la Secretaría Distrital de Planeación (2015), particularmente el capítulo II en el que se elabora un detallado catálogo con la información de cada plan parcial adoptado hasta junio de 2015. A partir de esta información se elaboró la siguiente tabla de ejecuciones físicas de obra, ordenando los planes de acuerdo con su año de adopción:

⁴² Contraloría Distrital. 2010. Informe final de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial transversal gestión del suelo para vivienda de interés social – VIS, en Bogotá D.C. 2008-2009. (en línea) http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Control_Urbano/PAD_2010/CicloI/Inf_final_%20VIS.pdf

Tabla 12. Ejecución física de obligaciones urbanísticas dispuestas en los planes parciales de desarrollo

NOMBRE PLAN	AÑO DE ADOPCIÓN-DECRETO	EJECUCION RESERVAS	EJECUCIÓN CESIONES	EJECUCIÓN VIVIENDA	EJECUCIÓN OTROS USOS
Lote Etapa 2	083 de 2002	-	100	100	-
Tolima - San Pedro Cundinamarca	288 de 2002	-	68	100	12
Lombardía	296 de 2002	100	54	100	100
Ciudadela El Porvenir	395 de 2002,	94	66	93	12
La Magdalena	298 de 2003	0	88	100	-
El Ensueño II	299 de 2003	-	69	100	-
Iberia Cuadrado Prados de La Colina	345 de 2003	100	83	100	-
Hacienda Techo Lote 8 - Proyecto	384 de 2003	0	71	100	-
Centro Educativo San José	395 de 2003	-	29	-	100
Cemex	418 de 2003	-	0	0	-
Riviera de Niza	423 de 2003	0	69	100	-
Finca El Recreo Lote 3 y Villas de	021 de 2004	65	71	100	-
El Porvenir	027 de 2004	100	100	71	-
La Calleja	028 de 2004	-	100	100	-
La Laguna	379 de 2004	22	40	0	-
Villa Mejía Tagaste	381 de 2004	43	78	100	70
Bellomonte	036 de 2005	100	73	100	-
Niza XII	064 de 2005	100	47	68	0
San Pedro de Usme Lote 2, Etapas II, III	367 de 2008	40	60	100	-
Valmaría	447 de 2005	-	0	-	0
Portal de San Bernardino	194 de 2006	0	0	0	-
Eden El Descanso	521 de 2006	0	0	0	100
El Tomillar	616 de 2006	0	29	70	-
El Cerrito	617 de 2006	-	0	49	-
La Sirena	051 de 2007	35	57	100	-
San Ignacio	134 de 2007	0	72	100	100
Villa Diana	314 de 2007	-	0	-	100
La Felicidad	147 de 2008	9	20	34	0
San Hilario San Cristóbal	235 de 2008	0	71	18	-
La Pampa	452 de 2008	0	0	0	49
Altamira	333 de 2009	0	5	30	-
Tres Quebradas	438 de 2009	0	0	0	0
Los Cerezos	566 de 2009	0	43	35	0
El Ensueño	595 de 2009	0	0	70	0
Ciudadela Bolonia	596 de 2009	0	0	34	0
La Pradera	597 de 2009	7	20	83	0
Hacienda El Carmen	574 de 2010	0	0	0	-
La Palestina	575 de 2010	0	0	0	-
El Santuario	576 de 2010	-	0	16	-
Campo Verde	113 de 2011	2	0	29	-
San José de Maryland	462 de 2013	0	30	22	0
Hacienda Casablanca	123 de 2014	-	0	0	-
	No. Planes	31	42	39	18
	% Ejecución	26.4	38.4	57.0	35.7

*Elaboración propia. Fuente publicación SDP, 2015

A juzgar por lo anterior, el balance de la ejecución física de los planes parciales pareciera no ser muy positivo toda vez que respecto de las áreas de reserva la ejecución promedio de los 31 planes que tenían dicho componente ha sido del 26,4%, la ejecución promedio de las zonas de cesión de

los 42 planes ha sido del 38,4%, la ejecución promedio de los 39 planes con este uso vivienda (VIS/VIP y no VIS) ha sido del 57% y la de los otros usos del 35,7%.

En términos de modelo de intervención urbana integral que pretenden ser los planes parciales, es ciertamente preocupante que espacios colectivos como vías, redes o zonas verdes tengan tan bajos niveles de ejecución, mucho más si ya hay población viviendo en estos sectores.

Y en términos de oferta inmobiliaria de vivienda, es sorprendente que aún haya un plan parcial adoptado en 2004 (La Laguna), dos planes de 2006 (Portal de San Bernardino y Edén El Descanso), uno de 2008 (La Pampa), otro de 2009 (Tres Quebradas), y dos más de 2010 (Hacienda El Carmen y La Palestina) con cero por ciento (0%) de avance de ejecución física. Es al menos cuestionable si se tiene en cuenta el alto déficit habitacional y que varios de estos planes parciales son completamente para desarrollo de vivienda social.

Porque justamente sobre estos suelos de planes parciales generados para vivienda social, a partir de la información de la Secretaría Distrital de Planeación se evidencia que el porcentaje de suelos con obra física no superan el 50%. De las 309,8 hectáreas de la obligación VIS/VIP que se debía urbanizar y edificar al interior de los planes parciales, solo 134 hectáreas, el 43.3% han sido construidas. Y esto sin poder determinar el avance de ejecución de las 26 hectáreas adicionales que fueron trasladadas.

Intentando promover el cumplimiento oportuno de la producción de la vivienda social de los planes parciales, desde el año 2009 la administración municipal (Distrital) implementó el instrumento de gestión del suelo de la Declaratoria de Desarrollo Prioritario para estos terrenos. Lamentablemente y por razones que se considerarán más adelante, esta medida se aplica desde hace unos años solo a algunos planes parciales y no a la totalidad.

4.1.6. Cantidad de viviendas generadas a partir de la implementación del instrumento de planes parciales

En la información consultada no se encuentra un dato exacto o aproximado respecto de viviendas de interés social generadas mediante los planes parciales, en tanto los primeros planes parciales, orientaron su producción a vivienda unifamiliar, posteriormente se comenzaron a generar proyectos mixtos con viviendas unifamiliares y multifamiliares y desde hace aproximadamente ocho años es casi exclusiva la producción de vivienda multifamiliar. Sin embargo, y solo a modo de ejercicio matemático de referencia, podría decirse que en las 335,95 hectáreas útiles producidas se han podido generar aproximadamente 151.177 viviendas en multifamiliares o 48.712 viviendas de modalidad unifamiliar. Lo anterior, calculando las tasas promedios estimadas por Metrovivienda de 450 viviendas por hectáreas útil en multifamiliar y 145 viviendas por hectárea útil en proyectos unifamiliares.

4.1.7. La opinión de los entrevistados sobre los planes parciales

A la pregunta No. 1 “En qué grado cree Usted que los siguientes instrumentos de gestión del suelo pueden contribuir a la generación de suelo para VIS-VIP”, el balance de las respuestas fue:

Tabla 13. Potencial de los planes parciales de producir suelo VIS/VIP

Potencial producción suelo	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Planes Parciales						
Carmenza Saldías	x					
Catalina Velasco		x				
Francesco Ambrossi	x					
María Mercedes Maldonado		x				
María Cristina Rojas		x				
Augusto Pinto				x		
Humberto Molina		x				
Victoria Restrepo				x		
Ana Lilian Valencia		x				
Total Planes Parciales	2	5		2		

*Elaboración propia

La gran mayoría, 7, de los entrevistados consideró que los planes eran un instrumento que objetivamente podría contribuir mucho o fundamentalmente a generar suelo VIS/VIP; Las dos opiniones contrarias corresponden a actores externos al Distrito (el encuestado del gobierno central y una de las dos entrevistadas del sector constructor).

Sin embargo, a pesar de esta visión positiva de los planes, cuando se traslada este potencial de generar suelo VIS/VIP a la experiencia de Bogotá, las respuestas no son tan unánimes pues solo 5 considera que han contribuido positivamente, dos creen que la contribución ha sido apenas suficiente y dos que han contribuido poco:

Tabla 14. Contribución de los planes parciales en producción de suelo VIS/VIP en Bogotá

Contribución en Bogotá	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Planes Parciales						
Carmenza Saldías		x				
Catalina Velasco			x			
Francesco Ambrossi	x					
María Mercedes Maldonado		x				
María Cristina Rojas		x				
Augusto Pinto			x			
Humberto Molina				x		
Victoria Restrepo				x		
Ana Lilian Valencia		x				
Total planes parciales	1	4	2	2		

*Elaboración propia

En este caso la visión es más negativa frente a los agentes “externos al distrito” que frente a los que desde la administración han participado en el diseño o implementación de los planes. Lo mismo ocurre al preguntar sobre la opinión respecto del proceso de implementación donde los entrevistados “con vinculación Distrital” creen que se han implementado apenas bien, en tanto que los externos creen que la implementación ha sido regular o mala:

Tabla 15. Proceso de implementación de los planes parciales en Bogotá

Proceso implementación	Excelentemente	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
Planes Parciales						
Carmenza Saldías			X			
Catalina Velasco				X		
Francesco Ambrossi			X			
María Mercedes Maldonado			X			
María Cristina Rojas			X			
Augusto Pinto			X			
Humberto Molina					X	
Victoria Restrepo					X	
Ana Lilian Valencia				X		
Total Planes Parciales			5	2	2	

*Elaboración propia

Respecto de la optimización de los planes parciales, al igual que a la de los demás instrumentos analizados, se preguntó sobre las variables donde enfocar la optimización (procedimentales, técnicas, voluntad política, normativa distrital o normativa nacional) y frente a cada variable el entrevistado podía determinar la necesidad de mejorarla entre 1 (no es necesario) a 5 (fundamental modificar). En este sentido las respuestas fueron:

Tabla 16. Respuestas entrevista optimización planes parciales

	Procedimentales	Técnicas	Voluntad política distrital	Normativa Distrito	Normativa Nación
Planes Parciales					
Carmenza Saldías	4	4	5	4	3
Catalina Velasco	3	3	5	3	3
Francesco Ambrossi	5	2	3	4	4
María Mercedes Maldonado	5	4	4	2	4
María Cristina Rojas	5	3	5	4	2
Augusto Pinto	4	2	5	2	2
Humberto Molina	5	3	2	4	2
Victoria Restrepo	5	4	4	4	4
Ana Lilian Valencia	5	4	5	5	5
PROMEDIO MEJORAS	4.6	3.2	4.2	3.6	3.2

*Elaboración propia.

Solo la tabla gráficamente ya es muy dicente pues es mayoritariamente de color rojo, lo cual indica que los entrevistados consideran que hay que hacer ajustes en todas las variables: procedimentales, técnicas, mayor voluntad política, normativa distrital y normativa nacional.

En el detalle, los entrevistados consideran que las más importantes reformas deben estar en el procedimiento de implementación (4.6 promedio) y que debe haber mucha más voluntad política (4.2 promedio). En un grupo de reformas que deben hacerse pero no son fundamentales estarían aspectos técnicos del contenido del instrumento (3.2) y la normativa nacional (3.2).

Este balance se corrobora con lo analizado en anteriormente en el sentido de la percepción negativa que ha generado la forma, los tiempos y pasos implementados por la Administración para el estudio y adopción de los planes parciales, inclusive desde la etapa de solicitud de determinantes. Positivo,

sin embargo, es el hecho de ratificar también que el instrumento en sí en cuenta lo que a las normas nacionales y su contenido técnico se refiere, no genera grandes cuestionamientos.

4.1.8. Reflexiones finales sobre los planes parciales

Los planes parciales han sido el mejor instrumento de gestión de suelo para producir suelo para vivienda social en Bogotá a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997, al menos en lo que a áreas producidas se refiere: 335,9 hectáreas para proyectos de vivienda social en un universo de 501 hectáreas de suelo residencial adoptado en planes parciales. También lo han sido si se tiene en cuenta que el suelo VIS/VIP producido corresponde al 66% del suelo residencial aprobado, a pesar que la obligación urbanística legal nunca ha superado el 25% del suelo útil del plan.

Pese a este importante resultado, la implementación de los planes ha estado marcada principalmente por críticas asociadas al proceso de su implementación, mas no a la esencia misma del instrumento, lo cual no es del todo negativo. Si bien son muchos los actores institucionales que deben participar en el análisis y aprobación del un plan, que de por sí tiene muchos componentes en su formulación, la administración municipal (distrital) no ha sido suficientemente eficiente para definir unos procedimientos expeditos que no generen rechazo entre los promotores de los proyectos, inclusive entre el promotor público Metrovivienda. Ante esta falencia, los dos planes parciales que en 2013-2014 (San José de Maryland y San Juan Bosco) fueron estudiados y aprobados en aproximadamente 9 meses, demuestran que con voluntad política y gestión eficiente de parte del promotor del plan y de las entidades competentes es posible mejorar sustancialmente el procedimiento. Deberá ser una experiencia a replicar en los siguientes planes que se adopten.

De igual manera, si bien solo 26 de las 309,8 hectáreas de VIS/VIP han sido trasladadas a zonas fuera del plan parcial, podría ser cuestionable que sea justamente la obligación VIS/VIP de planes parciales ubicados en localidades donde la mixtura socioespacial sería aun posible dada la mixtura de estratos ya existente. El plan parcial permitiría el desarrollo de grandes áreas con óptimas condiciones urbanísticas, de servicios comunitarios e integración social; permitir el traslado de la obligación es evitar una mínima integración socioespacial en una ciudad física –y culturalmente-segmentada y “estratificada”.

El plan parcial como instrumento de planificación de amplias zonas de la ciudad, debe ser incentivado, promovido por parte de la administración municipal (distrital). Es por ello que tener luego de 15 años aún pendiente por formular y aprobar el 60% de las áreas predeterminadas en el POT para desarrollarse mediante plan parcial, pareciera ser incomprensible. En 2017 la ciudad deberá formular un nuevo POT y este 60% deberá ser repensado no solo en términos del instrumento para su desarrollo sino en cuanto a los tiempos esperados para planificarse y los incentivos o mecanismos para hacerlo, especialmente considerando que estas áreas corresponden principalmente a bordes urbanos norte y sur de la ciudad. La ciudad necesita cerrar la malla urbana de estas grandes áreas que en terrenos al interior del perímetro o en la zona de extensión aún están sin desarrollarse, paralelamente –y no de manera excluyente- con una profundización en los planes

parciales y proyectos de renovación urbana en zonas centrales de la ciudad, que también garanticen generación de suficiente VIS/VIP.

Finalmente hay un aspecto relacionado con la ejecución física de los planes que debería focalizar la atención de la administración municipal y podría ser la responsable de la percepción de la insuficiente influencia de los planes parciales para generar suelo para VIS/VIP. Los porcentajes de ejecución de áreas de cesión, equipamientos adicionales, usos distintos a vivienda no son altos y en el caso de la vivienda social no supera el 50%, por lo que a la vista general no se ha producido suficiente vivienda social a través de los planes respecto de las demandas/déficit existentes. Si lo construido en estos suelos ha sido significativo, pero es solo el 50%, deben crearse inmediatos instrumentos que garanticen a los promotores y constructores de los planes aprobados, la ejecución física de los terrenos. Planificar el desarrollo urbano es fundamental y el plan parcial ha ayudado a ello; pero ejecutar lo planificado es aún más necesario, mucho más en el caso de la vivienda social en una ciudad con tan alto déficit habitacional de hogares pobres.

4.2. Implementación Declaratoria de Desarrollo Prioritario

4.2.1. ¿Se ha implementado el instrumento en Bogotá?

En 2008, luego de once años de expedida la Ley 388 de 1997, por primera vez no solo en Bogotá sino en el país se implementó la Declaratoria de Desarrollo prioritario que buscaba movilizar suelos urbanizables, por estar dentro del suelo urbano, que no estuvieran urbanizados, incumpliendo así la función social de la propiedad que por mandato constitucional debían cumplir. Posteriormente, en el año 2012 y en el 2013 hubo otras declaratorias en Bogotá.

Adicional a lo anterior y con el fin de promover la ejecución física de los suelos para proyectos de vivienda social aprobados mediante planes parciales, a partir de 2009 la administración municipal (Distrital) declaró como de desarrollo prioritario a estos terrenos para vivienda social. Sin embargo, dos años después, la administración municipal dejó de aplicar esta declaratoria a todos los planes parciales y lo hace solo en algunos. Sin encontrar formalmente las razones para tal decisión, consultando verbalmente a alguien cercano a esta decisión, se alegaron razones respecto de (a) la posibilidad que se generara vivienda social previo a las infraestructuras públicas requeridas, (b) el impacto de generar masivamente suelo para vivienda social, (c) porque solo algunos planes tenían esa “urgencia”. Sin conocer en detalle las discusiones que se dieron, pareciera a mi juicio no razonable haber implementado el más efectivo instrumento para garantizar la oportuna urbanización –o inclusive construcción- de los suelos VIS/VIP en los planes parciales.

4.2.2. Mecanismo de implementación

Declaratoria de desarrollo prioritario a predios individuales no incluidos en planes parciales:

El Acuerdo Distrital 308 de 2008 ⁴³ fue aprobado por el Concejo de la ciudad y se constituyó en la carta de navegación del gobierno municipal –Distrital- durante sus cuatro años de gestión. En su artículo 40 dice:

"Declaratoria de Desarrollo Prioritario. En cumplimiento de la función social de la propiedad de que trata el artículo 58 de la Constitución Política y teniendo en cuenta la necesidad de generar suelo urbanizado disponible para vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario dentro del territorio distrital, se declara el desarrollo prioritario de los terrenos destinados a este tipo de vivienda, localizados al interior del perímetro urbano del distrito capital que les aplique el tratamiento de desarrollo sin el trámite de plan parcial, los localizados en los planes parciales adoptados con anterioridad a la fecha de adopción del presente plan y en las zonas con tratamiento de renovación urbana...."

En desarrollo de lo anterior, el 8 de julio del mismo año la Secretaría Distrital del Hábitat, entidad encargada de los temas de vivienda, expidió la Resolución 147 de 2008, *"Por medio de la cual se identifican predios de desarrollo prioritario para vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*, en la cual declaraba de desarrollo prioritario 1.198 predios.

En concordancia con lo anterior, en el primer año del siguiente gobierno fue aprobado por el Concejo Distrital el nuevo Plan de Desarrollo⁴⁴ para los cuatro años de gestión, el cual en su artículo 65 dispuso:

Artículo 67. Declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria. Con fundamento en los artículos 52 y siguientes de la Ley 388 de 1997, y con la finalidad de promover la producción de suelo y la construcción de vivienda de interés prioritario en el Distrito Capital, se declara:

1. El desarrollo prioritario de todos los terrenos o inmuebles de propiedad pública o privada localizados en suelo urbano y en los que se prevea el uso residencial como principal, compatible o complementario; sean urbanizables no urbanizados y que no hayan sido objeto de dicha medida previamente.

⁴³ Acuerdo Distrital 308 de 2008 "Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: para Vivir Mejor". Registro Distrital 3996 de junio 11 de 2008. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

⁴⁴ Acuerdo 489 de 2012 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2012-2016 "Bogotá Humana". (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>

2. La construcción prioritaria de todos los terrenos o inmuebles localizados en el suelo urbano, sean de propiedad pública o privada, urbanizados no edificados, en los que se prevea el uso residencial como principal, compatible o complementario.

Con esta autorización, la Secretaría del Hábitat expidió la Resolución 012 de 2013 "Por medio de la cual se identifican predios de desarrollo prioritario en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones" en la que fueron declarados 77 predios de desarrollo prioritario.

El año posterior, 2013, fue expedida la Resolución 1045 de 2013 declarando nuevos 87 predios como de desarrollo prioritario.

En resumen de este primer mecanismo para declarar como de desarrollo prioritario algunos predios de la ciudad, han sido tres (3) las declaratorias que se han implementado en Bogotá, con un total de 1.362 predios declarados como urbanizables y no urbanizados en la ciudad, dando a éstos predios un plazo de dos años para urbanizarse o, de no ser así, entrar en el proceso de enajenación forzosa en pública subasta para el desarrollo exclusivo de proyectos de vivienda social.

Declaratoria de desarrollo prioritario a predios VIS/VIP de planes parciales

En los planes parciales donde se declaró como de desarrollo prioritario los suelos que hacen parte de la obligación VIS/VIP, el mecanismo de implementación de la declaratoria de desarrollo prioritario a algunos suelos de la obligación VIS/VIP de en los planes parciales fue la incorporación, en el decreto de adopción del plan, de un artículo específico que señala que:

“De conformidad con lo autorizado por el parágrafo 1º del artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, reglamentada por el Decreto Nacional 4300 de 2007, el presente plan parcial determina como de desarrollo prioritario el área destinada a vivienda de interés social localizada en ____ (lotes o unidades de gestión o de actuación urbana específicas).

A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, en caso que el área declarada como de desarrollo prioritario no sea urbanizada en el término de dos (2) años de acuerdo con el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 388 de 1997, se iniciará el proceso de enajenación forzosa en pública subasta, en los términos de los artículos 53, 54, 55 y 56 de dicha Ley.”

Teniendo en cuenta que anteriormente se ha dedicado una sección especial de este trabajo al análisis de los suelos para vivienda de interés social de los planes parciales, en lo que respecta a la declaratoria de desarrollo prioritario no se harán consideraciones adicionales, más que la de señalar que éste puede sin lugar a dudas ser un mecanismo efectivo para mejorar los bajísimos índices de ejecución física de lo aprobado normativamente en los decretos de planes parciales.

4.2.3. Contenido general de la implementación de la declaratoria de desarrollo prioritario

- Predios declarados

Las tres declaratorias abarcaban 1.033 hectáreas dentro del perímetro urbano de la ciudad:

Tabla 17. Predios y áreas declaradas de desarrollo prioritario 2008-2013

Acto administrativo de la Declaratoria de Desarrollo Prioritario	Número de predios declarados	Área total de los predios declarados (m ²)
Resolución 147 de 2008	1.198	9.416.800
Resolución 012 de 2013	77	353.307
Resolución 1045 de 2013	87	560.300
TOTAL	1.362	10.330.407

* Tabla transcrita del cuestionario enviado por SDHT.

De acuerdo con un documento oficial que la Secretaría Distrital del Hábitat presentó el mismo mes que expidió la resolución 147 de 2008, los criterios específicos de definición de los predios a incluir en la primera declaratoria de desarrollo prioritario, la 147 de 2008 que incluyó 1.198 predios fueron:

- Se localicen al interior del área urbana del Distrito en barrios de origen formal o legalizados
- Cuenten con áreas entre 5.000 m² y 9.999 m² o los de menor área colindantes que sumados sean viables para un proyecto VIS o VIP
- Sean de uso residencial y/o mixto en estratos 1, 2 y 3
- Tengan tratamiento de desarrollo
- No tengan afectaciones ambientales (zonas de reserva o de riesgo no mitigable)
- Estén fuera de reservas viales o de espacio público
- No localizados en zonas estratégicas de las operaciones urbanas

No obstante, y como se analizará posteriormente, luego de una depuración y estudio detallado de cada uno de los predios, para finales de 2015 la Secretaría Distrital de Hábitat reportaba que había con las tres resoluciones un total de 406 predios declarados (299,5 hectáreas), frente a los 1362 de la sumatoria inicial (1,033 hectáreas). Tabla 18.

* Elaboración propia, fuente SDHT

Esta reducción tan significativa del total declarado obedeció mayoritariamente a fallas en el procedimiento y en la profundidad del análisis de cada predio durante los pocos meses con que contaba la administración municipal en julio de 2008, cuando expidió la primera resolución declarando los 1.198 predios.

- Localización de los predios

Las mayores áreas declaradas de desarrollo prioritario, luego de la depuración realizada, se encuentran en la localidad de Kennedy, a pesar de no ser en allí donde se encuentra la mayor cantidad de predios. La mayor cantidad de predios se encuentra en la localidad de Bosa, que luego de Kennedy es la que mayores áreas concentra:

Tabla 19. Localidad y área de los predios declarados de desarrollo prioritario

Localidad	Cantidad Predios	Porcentaje de predios	Localidad	Área hectáreas	Porcentaje de área
Bosa	106	26.1%	Kennedy	53.84	18.0%
Suba	78	19.2%	Bosa	49.75	16.6%
Usme	39	9.6%	Fontibón	34.23	11.4%
Kennedy	37	9.1%	Usme	34.19	11.4%
Engativá	36	8.9%	Suba	30.87	10.3%
Ciudad Bolívar	22	5.4%	Engativá	28.38	9.5%
Usaquén	20	4.9%	Ciudad Bolívar	16.57	5.5%
Fontibón	20	4.9%	Rafael Uribe Uribe	15.92	5.3%
San Cristobal	19	4.7%	San Cristobal	15.50	5.2%
Rafael Uribe Uribe	13	3.2%	Usaquén	9.38	3.1%
Puente Aranda	7	1.7%	Santa Fe	7.46	2.5%
barrios Unidos	3	0.7%	Puente Aranda	2.34	0.8%
Santa Fe	3	0.7%	barrios Unidos	0.53	0.2%
Antonio Nariño	1	0.2%	Antonio Nariño	0.22	0.1%
Chapinero	1	0.2%	Los Mártires	0.15	0.1%
Los Mártires	1	0.2%	Chapinero	0.13	0.0%
Total	406	100%	Total	299.5	100%

*Elaboración propia con base en respuestas a cuestionario enviado por SDHT. 2015.

4.2.4. Vivienda de interés social en la declaratoria de desarrollo prioritario

Para comenzar es necesario recordar que la declaratoria incluyó predios públicos y privados dentro del perímetro urbano que cumplieran con las condiciones antes señaladas. Los propietarios de estos predios tendrían, a partir de su declaración en firme, un periodo de dos años para movilizar estas tierras “inactivas”, mediante su urbanización y posterior desarrollo en el uso que la norma urbana les asignaba (actividad residencial, dotacional, de comercio y servicios, central, urbana integral, industrial y minera).

Así, en un primer momento y como ya se explicó anteriormente, la declaratoria de desarrollo prioritario (y también la de construcción prioritaria) tienen el objetivo de movilizar tierras ociosas e inactivas del perímetro urbano que, teniendo la posibilidad normativa de desarrollarse, no están aplicando el principio constitucional de su función social. Una vez cumplido este periodo, y en caso tal que pese a la declaratoria los propietarios no hayan ejercido su derecho a desarrollar sus predios en los usos permitidos, es potestativo de las autoridades municipales determinar el nuevo uso o actividad.

Es así como la administración municipal (Distrital) de Bogotá, en ejercicio de sus competencias determinó que el uso exclusivo de aquéllos predios que tuvieran que iniciar el proceso enajenación forzosa en pública subasta sería el residencial, específicamente para proyectos de vivienda de interés social.

Así, con la declaratoria pueden generarse dos vías para producción de suelo para vivienda social: los predios en tratamiento urbanístico de desarrollo deberán destinar el porcentaje obligatorio de suelo para vivienda social que con o sin declaratorio hubieran tenido que cumplir; o una segunda vía que es si hay que llegar al momento de la enajenación forzosa en pública subasta, el predio en la totalidad de su área útil deberá destinarse a este tipo de vivienda.

De acuerdo con el documento que sobre instrumentos de gestión de suelo elaboró la Secretaría Distrital del Hábitat en diciembre de 2015, en el que se identificaron, entre otros, los suelos de las tres declaratorias de desarrollo prioritario que hubieran iniciado y culminado exitosamente su proceso de licenciamiento, se afirma que se han licenciado **29,42 hectáreas específicamente en proyectos de vivienda social**, 25,21 hectáreas en proyectos VIS y 4,20 en proyectos VIP, como se detalla en la siguiente tabla

Tabla 20. Áreas VIS/VIP licenciadas en predios declarados de desarrollo prioritario

Resolución de declaratoria	Área útil licenciada	Área útil VIS	Área útil VIP
Resolución 012 de 2013	5,596	406	714
Resolución 1045 de 2013	60,976	18,403	19,722
Resolución 147 de 2008	381,690	231,726	20,928
Resolución 147 de 2008 y 1045 de 2013* (otros)	11,927	1,530	606
TOTAL SUELO VIS LICENCIADO M2	460,188	252,064	41,970
TOTAL SUELO VIS LICENCIADO Ha.	46.02	25.21	4.20

*Elaboración propia a partir de tabla SDHT "Suelo útil VIS/VIP según instrumento de gestión" (2005)

Y en la respuesta al cuestionario que fue enviado a la misma institución, se informa que *“de las Resoluciones 147 de 2008 y 1045 de 2013 y de la declaratoria de construcción prioritaria 1099 de 2012 existen proyectos inmobiliarios en 101 predios (186,37 hectáreas brutas) en donde se licenciaron 19.660 unidades de vivienda, así: 13.806 VIS, 2.162 VIP y 3.692 que no son vivienda social”*.

Lamentablemente no fue suministrado el dato de suelo útil de cada una de estas categorías pero parecieran ser aproximados, y no del todo incoherentes los datos entre las **29,42 hectáreas de suelo**

útil del documento de la Secretaría y las **15.968 viviendas** de la respuesta al cuestionario, sin poder afirmar que efectivamente ambas cifras se corresponden exactamente en los mismos predios.

4.2.5. Procedimiento para la implementación del instrumento de gestión del suelo: declaratoria de desarrollo prioritario

En términos de procedimiento, lo primero relevante tiene que ver con el alto volumen de predios a excluir de la primera declaratoria. El análisis de la información permite determinar que las causales de exclusión de la declaratoria han sido:

Tabla 21. Variables de exclusión de predios de la declaratoria de desarrollo prioritario

Variables de exclusión de predios de las Declaratorias de Desarrollo Prioritario	Cantidad de predios
Plan Parcial adoptado o en proceso o delimitado	226
Urbanizado construido	146
No debió ser declarado (parcialmente desarrollado, inexistente jurídicamente por desenglobes, etc)	136
Urbanizado construido	115
Razón no identificada*	62
Suelo de expansión	57
En riesgo alto de remoción en masa o inundación	40
Valoración cualitativa	35
Objeto de legalización	27
Suelo de protección	21
Reserva vial	17
Uso dotacional	16
Barrio antiguo consolidado	12
Licencia de urbanismo en trámite o en ejecución	9
Densidad restringida	8
Influencia de línea de alta tensión	5
Inviabilidad jurídica	4
22 categorías diferentes	28
Total general predios excluidos de las Declaratorias de Desarrollo Prioritario	964

*Elaboración propia con fuente de información SDHT

Lo anterior evidencia que desde comienzos del proceso en 2008 hasta la fecha han sido muchas las precisiones, cruces y corroboraciones respecto de la información de los predios que han debido hacerse desde la administración municipal (Distrital). En los inicios, las consultas de bases catastrales, de las empresas de redes de servicios básicos (acueducto y alcantarillado principalmente) y de Planeación Distrital no eran siempre coincidentes. A esta imprecisión en la información y seguramente a la inexperiencia en la administración distrital –y en el país entero-

respecto de la aplicación del instrumento de las Declaratorias podría atribuirse la gran cantidad de predios que fueron erróneamente incluidos en las declaratorias.

Ahora bien, respecto del procedimiento general seguido por la administración municipal (Distrital) para la implementación de la declaratoria de desarrollo prioritario, la Secretaría Distrital del Hábitat en su documento *“Procedimiento para seguimiento al cumplimiento de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria”*⁴⁵ establece una serie de pasos generales que han hecho que la implementación de las declaratorias no sea la misma para todos los predios:

- a. Notificación, comunicación y ejecutoria de la declaratoria: teniendo en cuenta que los predios son terrenos sin edificación alguna y en ese sentido
- b. Seguimiento al cumplimiento
- c. Prórroga, exclusión, interrupción o aclaración de la declaratoria
- d. Emisión de carta de términos
- e. Evaluación previa a la enajenación forzosa
- f. Enajenación forzosa en pública subasta
- g. Expropiación administrativa

En términos del procedimiento, la notificación personal del propietario del predio sobre la declaratoria y la constancia de su ejecutoria son el punto a partir del cual comienzan a contabilizarse los plazos de cumplimiento. Lo anterior, sumando a los procesos de reclamaciones, hace que prácticamente cada predio tenga una fecha distinta.

Ya una vez el proceso se encuentra en firme y los tiempos van avanzando, el procedimiento oficial de la administración municipal (Distrital) ha sido que es solo una vez se vencen los tiempos de la declaratoria que es obligatorio revisar la condición técnica y jurídica del predio para ver si procede su exclusión de la declaratoria por haber cumplido su función social de urbanizarse e iniciar su desarrollo, o si en caso contrario se mantiene su condición de ser urbanizable y no estar urbanizado, por lo que deberá iniciarse la evaluación técnica previa al proceso de enajenación forzosa en pública subasta.

Esta evaluación ha implicado también un sinnúmero de discusiones de carácter técnico y legal por parte de las autoridades competentes, particularmente orientadas a la viabilidad de proyectos de vivienda social en el predio a enajenar. Porque si bien el predio al momento de la declaratoria tiene la potencialidad de desarrollarse para cualquiera de los usos urbanísticos permitidos en su área (residencial, comercio, servicios, industria, dotacional, etc...), una vez llegado el proceso hasta la etapa de Enajenación forzosa en pública subasta y adjudicación, el destino deberá ser exclusivamente para proyectos de vivienda social. En este escenario, por ejemplo la variable económica es fundamental y el la viabilidad financiera del proyecto en términos del valor del

⁴⁵ Secretaría Distrital del Hábitat. 2011. (en línea) <http://habitatbogota.gov.co/inde4.php/publicaciones/nosotros/la-entidad/politicas-lineamientos-y-manuales/procedimientos-2/gestion-soluciones-habitacionales/5225-seguimiento-al-cumplimiento-de-la-declaratoria-de-desarrollo-o-construccion-prioritaria/file>

terreno, de las obras físicas que requieran adelantarse u otras variables son determinantes para determinar si es posible generar vivienda social o no lo es.

A partir de lo anterior, y en el marco de los 406 predios vigentes declarados como de desarrollo prioritario, la Secretaría Distrital del Hábitat en su respuesta al cuestionario enviado ha reportado que:

- A 126 predios se les han vencido los tiempos de la declaratoria. Respecto de éstos el balance es:
 - Representan 146,3 hectáreas de las 299,5 declaradas de desarrollo prioritario.
 - 42 ya fueron excluidos jurídicamente por haberse urbanizado en el plazo estipulado.
 - 69 están urbanizados y construidos y deben comenzar su proceso de exclusión jurídica.
 - 5 están urbanizados
 - 6 están realizando las obras de urbanismo
 - 4 tienen la licencia de urbanismo y comenzarán sus obras

Son de resaltar los 69 predios urbanizados y construidos, dado que la declaratoria de Desarrollo Prioritario los obligaba a su urbanización mas no a su inmediata edificación (construcción), inclusive si posteriormente (2012) hubieran sido objeto de la Declaratoria de **Construcción** prioritaria.

- 20 predios no cumplieron con su función social de urbanizarse luego del tiempo reglamentario y han superado la evaluación técnica y jurídica para ser enajenados forzosamente en pública subasta. Todos ellos de la Resolución 147 de 2008. Respecto de éstos:

Tabla 22. Tabla de predios subastados declarados de desarrollo prioritario

Localidad	Predios	Área m2	Resultado
BOSA	1	3.288,28	En proceso de expropiación Metrovivienda
	1	3.223,16	Expropiado Metrovivienda
	5	11.954,99	Subastado a privado

Localidad	Predios	Área m2	Resultado
ENGATIVÁ	1	3.192,64	En proceso de expropiación Metrovivienda
SAN CRISTOBAL	3	11.725,17	Enajenación voluntaria a Metrovivienda
USAQUEN	1	1.326,20	Subastado a privado
USME	2	9.095,47	Enajenación voluntaria a Metrovivienda
	2	7.679,29	Expropiado Metrovivienda
	2	8.727,35	Expropiado Metrovivienda
	2	9.972,05	Subastado a privado
Total	20	70.184,6	

Elaboración SDHT. Fuente: Subdirección de Gestión de Suelo. Subsecretaría de Planeación y Política. Secretaría Distrital del Hábitat. 2015

De los 20 predios que han salido a subastas, 8 de ellos han sido de interés para agentes privados a pesar de su destinación específica para proyectos de vivienda social y los 12 restantes han sido adquiridos por el banco de tierras (inmobiliario) de la administración municipal (Distrital) Metrovivienda.

4.2.6. Cantidad de viviendas generadas a partir de la implementación de la declaratoria de desarrollo prioritario

Como ya se mencionó anteriormente, de acuerdo a la respuesta al cuestionario por parte de la Secretaría Distrital del Hábitat, “*de las Resoluciones 147 de 2008 y 1045 de 2013 y de la declaratoria de construcción prioritaria 1099 de 2012 existen proyectos inmobiliarios en 101 predios (186,37 hectáreas brutas) en donde se licenciaron 19.660 unidades de vivienda, así: 13.806 VIS, 2.162 VIP y 3.692 que no son vivienda social*”. Es decir, **15.968 viviendas VIS/VIP**. Ésto sin contar con las viviendas de suelos con Declaratoria de desarrollo prioritario que hacen parte de los planes parciales.

4.2.7. La opinión de los entrevistados sobre la declaratoria de desarrollo prioritario

Respecto de la potencialidad de la declaratoria de desarrollo prioritario para generar suelo para vivienda social, las respuestas fueron las siguientes:

Tabla 23. Potencial de la declaratoria de desarrollo prioritario de producir suelo VIS/VIP

Potencial producción suelo	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Declaratorias de Desarrollo Prioritario						
Carmenza Saldías		X				
Catalina Velasco		X				
Francesco Ambrossi		X				
María Mercedes Maldonado	X					
María Cristina Rojas			X			
Augusto Pinto			X		X	
Humberto Molina						
Victoria Restrepo			X			
Ana Lilian Valencia			X			
Total Declaratoria	1	3	4		1	

*Elaboración propia

Podría señalarse como positivo que, salvo una respuesta, todos los entrevistados consideran que la declaratoria tiene esa potencialidad; 4 de los 5 quienes han estado vinculados en cargos de responsabilidad en la administración municipal (distrital) creen que este aporte puede ser mucho o fundamental, en tanto quienes son “externos” a la administración consideran que la declaratoria aporta tan solo en “algo” e inclusive un afirma que en “casi nada”. Es decir, no es un instrumento muy valorado por los agentes externos.

Nuevamente, como en los planes parciales, entre el potencial y lo que ha aportado en Bogotá, las valoraciones disminuyen. Cuatro de cinco entrevistados “relacionados” con la administración consideran que han contribuido solo en algo a generar suelo VIS, y todos los “externos” ven este aporte como casi nulo o poco:

Tabla 24. Contribución de la declaratoria para producir suelo VIS/VIP en Bogotá

Contribución en Bogotá	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria						
Carmenza Saldías			X			
Catalina Velasco			X			
Francesco Ambrossi	X					
María Mercedes Maldonado			X			
María Cristina Rojas			X			
Augusto Pinto					X	
Humberto Molina					X	
Victoria Restrepo					X	
Ana Lilian Valencia				X		
Total Declaratoria	1		4	1	3	

*Elaboración propia

Sobre el proceso de implementación, la mayoría (5) de los entrevistados considera que se ha implementado de forma regular; otros tres opinan que la implementación ha sido buena o muy buen y solo uno cree que ha sido muy mala. Es de resaltar que en este punto las respuestas no han estado sesgadas por el tipo de entrevistado:

Tabla 25. Proceso de implementación de la declaratoria en Bogotá

Proceso implementación	Excelentemente	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria						
Carmenza Saldías				X		
Catalina Velasco			X			
Francesco Ambrossi			X			
María Mercedes Maldonado				X		
María Cristina Rojas		X				
Augusto Pinto				X		
Humberto Molina				X		
Victoria Restrepo						X
Ana Lilian Valencia				X		
Total Declaratoria		1	2	5		1

*Elaboración propia

Finalmente, respecto de la optimización de la declaratoria de desarrollo prioritario:

Tabla 26. Respuestas entrevista optimización declaratoria desarrollo prioritario

	Procedimentales	Técnicas	Voluntad política distrital	Normativa Distrito	Normativa Nación
Declaratoria de Desarrollo Prioritario					
Carmenza Saldías	3	3	3	2	4
Catalina Velasco	3	3	5	3	3
Francesco Ambrossi	2	2	5	2	2
María Mercedes Maldonado	2	4	5	2	3
María Cristina Rojas	5	5	3	5	5
Augusto Pinto	2	2	5	2	2
Humberto Molina	5	4	3	1	1
Victoria Restrepo	-	-	-	-	-
Ana Lilian Valencia	3	3	5	3	3
PROMEDIO MEJORAS	3.1	3.3	4.3	2.5	2.9

*Elaboración propia.

Los resultados de las respuestas sobre la Declaratoria de desarrollo prioritario son algo sorprendentes en cuanto no son tan contundentemente críticos como podría derivarse de las dificultades, especialmente en materia de procedimiento de implementación, que han tenido y que se han evidenciado anteriormente.

La voluntad política de la administración Municipal (distrital) se plantea como el factor fundamental a mejorar a la hora de implementar el instrumento (4.3 promedio). El procedimiento (3.1) y el contenido técnico (3.3) están en el rango de mejoras que deben hacerse pero no son fundamentales, en tanto que las modificaciones normativas distrital (2.5) y nacional (2.9) estarían en promedio en el grupo de mejoras deseables pero prescindibles.

4.2.8. Reflexiones finales sobre la declaratoria de desarrollo prioritario

A partir de todo lo anterior pareciera ser que, a pesar de los tropiezos propios de la implementación por primera vez, el instrumento de la declaratoria ha cumplido su doble objetivo de movilizar suelos ociosos para los usos urbanos que autorice la normativa y promover la generación de suelo para proyectos de vivienda social.

Respecto del primero objetivo, es valorable que de los 406 predios totales declarados como de desarrollo prioritario, a 126 que se les ha vencido el plazo y solo 20 de ellos a ese momento de vencimiento no habían cumplido con su obligación; los demás habían comenzado sus procesos de urbanización y algunos inclusive de construcción. O lo que es lo mismo en términos de área y no de predios, del total de 299,5 hectáreas declaradas, a 146,3 se les había vencido el plazo y solo 7 hectáreas –las de los 20 predios- no habían cumplido con su obligación entonces. Lo anterior pareciera ratificar la eficiencia del objetivo para promover el desarrollo de tierras ociosas que normativamente están listas para su urbanización y edificación. Por ello pareciera no del todo comprensible haber dejado de aplicar la declaratoria a todos los suelos VIS/VIP de los planes parciales que ya se ha visto presentan retrasos en su ejecución física.

Y respecto del segundo objetivo, haber logrado hasta ahora la producción de suelo para 15.968 viviendas de interés social es importante, si se tienen en cuenta que por la escala –mediana o pequeña- eran suelos que no estaban visibilizados ni con proyecciones de desarrollarse en este tipo de vivienda.

Es de esperarse que a medida que se van venciendo los términos de los 280 predios restantes -153.2 hectáreas- se siga movilizando y aprovechando el suelo para usos urbanos a los que está destinado y a la par se genere aún más suelo para la vivienda social. La cantidad de suelo VIS/VIP dependerá del momento y forma en que se desarrollen: si lo hacen dentro de los dos años correspondientes, la vivienda social se limitará al porcentaje obligatorio de suelo que, sin un cambio de normativa, muy seguramente esta obligación se cumplirá mediante la compensación económica o el traslado a otra zona, mas no en el predio; o si se desarrollan luego de la enajenación forzosa, serán mayores las áreas VIS/VIP.

Y sobre nuevos suelos que se puedan y se debieran declarar, en aras de una menor segregación socioespacial pero también de un desarrollo de todos los suelos ociosos de la ciudad, debería ampliarse este tipo de declaratoria a suelos de estratos diferentes al 1, 2 y 3 como hasta ahora se ha hecho. Incluyendo también los suelos de los planes parciales adoptados –zonas de cesiones obligatorias, equipamientos complementarios, servicios y vivienda-, especialmente los suelos destinados a vivienda social, como ya se explicó en otros apartados.

Otro elemento a analizar será el de la escala de los predios –pequeña o mediana-, que ha sido la queja recurrente de los promotores y constructores interesados en predios al momento de la declaratoria o cuando salen a subasta por enajenación forzosa. Al respecto, si bien no son predios de gran tamaño, son desarrollables normativa y físicamente y la administración deberá generar

mecanismos alternativos de promoción, colaboración o incentivo para su urbanización y construcción, que sirvan como apalancamiento a perfiles medios de firmas promotoras/constructoras interesadas en desarrollarlos.

Finalmente, complementar esta declaratoria de desarrollo prioritario –urbanización- con la declaratoria de construcción prioritaria, como se hizo en la última administración distrital, es una gestión importante que no se había adelantado y debe continuarse implementando si el objetivo es consolidar y completar la malla urbana de Bogotá en su urbanización y edificación.

4.3. Implementación de la participación en plusvalías

4.3.1. ¿Se ha implementado el instrumento de participación en plusvalías en Bogotá?

En el año 2003 Bogotá fue la primera ciudad en aprobar el instrumento en su ámbito territorial.

4.3.2. Mecanismo de implementación de la participación en plusvalías

La autorización para implementar el cobro de la participación en plusvalía en Bogotá se dio mediante el Acuerdo No. 118 de diciembre de 2003 del Concejo Distrital “*Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital*”.

El porcentaje de participación del municipio (Distrito) respecto de las plusvalías generadas por el incremento en el precio del suelo derivado de las acciones urbanísticas que dan origen a los hechos generadores, actualmente es la máxima permitida por la Ley 388 de 1997, es decir el 50%. Este porcentaje aplica a partir del año 2006, pues los primeros dos años se generó una transición del cobro, en tanto el primer año, 2004 fue el 30% y en 2005 el 40%.

Con esta autorización inició formalmente la implementación del instrumento en Bogotá. A partir de entonces, y sin entrar en los diferentes ajustes procedimentales que se han realizado, puede decirse que una vez la autoridad de planeación del municipio (Distrito) define la norma urbanística que rige en los distintos territorios y predios de la ciudad⁴⁶, mediante actos administrativos que generalmente son Decretos Distritales expedidos por el Alcalde Mayor, debe en cada decreto determinar si existen

⁴⁶ Se hace referencia a las Reglamentaciones de Unidades de Planeamiento Zonal –UPZ (122 decretos, uno para cada UPZ) o Adopciones de planes parciales (45 decretos de planes parciales de tratamiento urbanístico de desarrollo y 6 de tratamiento urbanístico de renovación urbana)

algunos de los hechos generadores de la participación en plusvalía. De ser así, la autoridad de catastro distrital (UAECD) deberá calcular y determinar el valor por metro cuadrado del efecto de plusvalía, con el fin que al momento de la expedición de la licencia urbanística o la transferencia de dominio se pueda calcular para los predios transferidos o licenciados el valor exacto a pagar por parte del propietario del predio. El cálculo y determinación del efecto por parte del catastro municipal (UAECD) se oficializa mediante Resolución expedida por la entidad y se remite a las oficinas competentes para que el efecto plusvalía sea anotado en el folio de matrícula inmobiliaria (registro catastral) de los inmuebles afectados.

4.3.3. Contenido general de la implementación de la participación en plusvalías

No me fue posible identificar la cantidad de actos administrativos que se han emitido para determinar el efecto plusvalía en la ciudad de Bogotá. No obstante y es en últimas lo más importante para el objetivo de este trabajo es la respuesta que la Secretaría de Hacienda Distrital dio respecto de los recaudos por concepto de participación en plusvalía desde el momento de la implementación:

Tabla 27. Recaudo histórico de plusvalía 2004-2015

Año	Recaudo en pesos colombianos	Recaudo en euros**
2004	1,202,757,056	370,649
2005	10,742,733,158	3,310,550
2006	11,401,151,785	3,513,452
2007	9,921,000,000	3,057,319
2008	14,346,327,501	4,421,056
2009	10,101,166,162	3,112,840
2010	23,990,028,946	7,392,921
2011	33,588,776,000	10,350,933
2012	7,083,842,100	2,183,002
2013	7,863,000,000	2,423,112
2014	11,629,597,000	3,583,851
2015 */	13,602,570,000	4,191,855
TOTAL	155,473,000,000	47,911,556

*/ Recaudo a noviembre

Fuente: SDH. Ejecución Presupuesto de Rentas e Ingresos emitida por la Tesorería Distrital

**Esta columna no hace parte de la tabla original enviada por la SDH. Tasa aplicada \$3.245 pesos por 1 euro

*Fuente: Tabla transcrita del respuesta de SDH a cuestionario.

No es una cifra considerablemente alta para representar el recaudo de 11 años de implementación del instrumento de participación en plusvalías. No obstante, solo a modo de referencia se podría calcular que con este dinero \$155.473.000.000 (ciento cincuenta y cinco mil cuatrocientos setenta y tres millones) hoy en día podrían construirse 3.221 viviendas de interés prioritario –VIP que son los el tipo de vivienda al que se deben destinar estos recursos.

Deberá ser objeto de otro trabajo analizar los procedimientos y normativa detallada que no han permitido un mayor recaudo de la contribución en plusvalía. Por ahora y para nuestro propósito, a partir de la experiencia de Bogotá se sigue considerando un instrumento de gestión del suelo con potencial y aplicación para generar proyectos de vivienda social. La Administración ha decidido que no menos del 70% del recaudo, sea éste poco o bastante, vaya a proyectos asociados a la política de vivienda social del Distrito, lo cual a todas luces beneficia directamente a dicha política.

4.3.4. Vivienda de interés social en la participación en plusvalías

Como ya se mencionó anteriormente, la normativa distrital, Acuerdo No. 118 de diciembre de 2003 del Concejo Distrital señala que “se destinará un 70% de los recursos provenientes de la participación para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario tipo I o su equivalente jurídico, en cualquiera de las modalidades previstas en los numerales 1 a 3 de este artículo, un 15% a los fines previstos en el numeral 4 y un 15% para los fines previstos en el numeral 5.

Dentro del 70% destinado a proyecto de vivienda de interés social prioritaria, se destinará un 25% a la generación de soluciones de vivienda que faciliten el reasentamiento de familias de personas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable“.

En razón de lo anterior y como respuesta al cuestionario enviado a la Secretaría de Hacienda, se reportó que:

Tabla 28. Ejecución presupuestal histórica recursos plusvalía 2004-2015

Millones de pesos \$														Total destinado a entidades del sector vivienda
Entidad / Proyecto de inversión	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 */	Total	
Metrovivienda	1,203	1,400	13,120	3,781	0	4,145	3,974	5,771	2,010	2,607	0	0	38,011	108,926
Secretaría Distrital del Hábitat	0	0	0	0	0	1,292	1,177	0	0	2,607	2,036	3,230	10,342	
Caja de la Vivienda Popular - CVP	0	0	0	0	0	11,969	6,308	9,472	10,526	14,348	4,790	3,160	60,573	
Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD	0	300	2,811	810	0	5,119	1,069	0	4,954	1,906	1,145	0	18,115	
Secretaría Distrital de Ambiente	0	179	1,687	486	585	2,479	640	2,562	443	2,130	211	402	11,803	
Instituto Distrital del Patrimonio Cultural - IDPC	0	0	0	0	371	1,544	560	1,999	1,314	1,150	486	646	8,070	
Corporación La Candelaria	0	121	1,125	324	0	0	0	0	0	0	0	0	1,570	
TOTAL	1,203	2,000	18,743	5,401	956	26,548	13,728	19,804	19,247	24,748	8,668	7,438	148,484	

2015 */: Ejecución a noviembre

Fuente: PREDIS-Ejecuciones Presupuestales.

*Fuente. Tabla transcrita de respuesta al cuestionario enviada por la SDH.

Al sumar lo transferido a las entidades de la administración municipal (Distrital) con competencia en la política de vivienda, se observa que el 73,4% del recaudo total de plusvalía, es decir \$108.926 millones de pesos han sido destinados a ellas.

Metrovivienda, que es el banco inmobiliario y de tierras de la administración distrital, ha recibido 38.011 millones de pesos, el 35% de los recursos destinados a vivienda social; la Secretaría Distrital del Hábitat ha ejecutado el 9% de los recursos recaudados y destinados a vivienda –\$10.342 millones de pesos- y es la Caja de la Vivienda Popular quien ha recibido y ejecutado el mayor porcentaje, 56%, de estos dineros -\$60.573 millones de pesos.

Ante la imposibilidad de poder calcular exactamente cuánto suelo para vivienda social –o cuantas viviendas- se han producido con estos recursos, un camino legítimo puede ser continuar en la línea de hipótesis del acápite anterior en la que se calculan cuántas viviendas sociales se podrían haber construido con el recaudo total. Así, si decíamos que se podrían construir 3.221 viviendas VIP con la totalidad recaudada, como a las entidades con competencia en la política de vivienda se han transferido el 73% de éstos recursos, solo a modo de referencia se podría decir que con estos recursos se podrían desarrollar 2.255 viviendas VIP.

4.3.5. Implementación del instrumento de gestión del suelo: participación en plusvalías

En un caso similar al que pasa con los planes parciales, el instrumento de las plusvalías ha sido fuertemente criticado, más que por su espíritu y utilización, por su procedimiento o implementación por parte de la administración municipal (Distrital) dados los excesivos tiempos que el proceso podría tardar (hasta un año). A partir de 2011, mediante el Decreto Distrital 20 de 2011⁴⁷, se redefinieron competencias y simplificaron procedimientos que a juicio de las mismas entidades competentes, han contribuido a su agilización.

4.3.6. Cantidad de viviendas generadas a partir de la participación en plusvalías

No es posible determinar la cantidad de viviendas generadas con los recursos invertidos por las distintas entidades que fueron recibidos por concepto de la participación en plusvalía.

4.3.7. La opinión de los entrevistados sobre la participación en plusvalías

Respecto de la potencialidad de la participación en plusvalía para generar suelo para vivienda social, las respuestas fueron las siguientes:

Tabla 29. Potencial de la participación en plusvalía de producir suelo VIS/VIP

⁴⁷ Decreto 20 de 2011. Por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para regular la operatividad del cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones. Registro Distrital 4583 de enero 20 de 2011. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41288>

Potencial producción suelo	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Participación en Plusvalías						
Carmenza Saldías			X			
Catalina Velasco			X			
Francesco Ambrossi			X			
María Mercedes Maldonado					X	
María Cristina Rojas		X				
Augusto Pinto					X	
Humberto Molina	X					
Victoria Restrepo				X		
Ana Lilian Valencia				X		
Total Plusvalía	1	1	3	2	2	

*Elaboración propia

Es poco alentador el balance de las entrevistas, en tanto solo dos entrevistados opina que las plusvalías tienen mucho o fundamental potencial para generar suelo para vivienda social, tres tan solo ve “algo” de potencial pero cuatro (4) estiman que el potencial es poco o casi nulo.

Teniendo en cuenta esta negativa opinión respecto de la potencialidad de la participación en plusvalía para producir suelo para vivienda social, pareciera ser consecuente que prácticamente todos, salvo un entrevistado, considere que se ha producido escasamente “algo”, “casi nada” o “nada” de suelo VIS/VIP con dineros de la plusvalía:

Tabla 30. Contribución de la plusvalía para producir suelo VIS/VIP en Bogotá

Contribución en Bogotá	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Participación en Plusvalías						
Carmenza Saldías			X			
Catalina Velasco			X			
Francesco Ambrossi			X			
María Mercedes Maldonado						X
María Cristina Rojas		X				
Augusto Pinto					X	
Humberto Molina			X			
Victoria Restrepo					X	
Ana Lilian Valencia					X	
Total Plusvalía		1	4		3	1

*Elaboración propia

Sobre el proceso de implementación puede decirse que es absolutamente negativo en tanto la mayoría (5) de los entrevistados considera que se ha implementado de forma regular y los cuatro restantes opinan que esta implementación ha sido mala o muy mala. No hay una sola valoración positiva:

Tabla 31. Proceso de implementación de la participación de plusvalía en Bogotá

Proceso implementación	Excelentemente	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
Participación en Plusvalías						
Carmenza Saldías				X		
Catalina Velasco				X		
Francesco Ambrossi				X		
María Mercedes Maldonado					X	
María Cristina Rojas				X		
Augusto Pinto				X		
Humberto Molina					X	
Victoria Restrepo					X	
Ana Lilian Valencia						X
Total Plusvalía				5	3	1

*Elaboración propia

Respecto de la optimización de la participación en plusvalías:

Tabla 32. Respuestas entrevista optimización plusvalías

	Procedimentales	Técnicas	Voluntad política distrital	Normativa Distrito	Normativa Nación
Participación en Plusvalías					
Carmenza Saldías	4	4	5	5	5
Catalina Velasco	3	3	5	3	3
Francesco Ambrossi	5	5	5	5	5
María Mercedes Maldonado	5	4	5	4	5
María Cristina Rojas	5	5	1	1	1
Augusto Pinto	4	3	5	3	3
Humberto Molina	5	5	4	5	3
Victoria Restrepo	5	5	5	5	5
Ana Lilian Valencia	3	5	3	2	5
PROMEDIO MEJORAS	4.3	4.3	4.2	3.7	3.9

*Elaboración propia.

La participación en plusvalías es el instrumento con mayor percepción negativa y opinión sobre necesidad de ajustes sustanciales en todos los componentes. La reforma de ningún componente se considera prescindible.

Es especialmente llamativo que frente a este instrumento sí se presentan cuestionamientos a su contenido técnico (4.3), lo cual es una crítica a la forma misma como está planteado el instrumento. A la par con lo anterior, se considera fundamental (4.3) realizar reformas al procedimiento de implementación y poner mucha más voluntad política para la correcta y eficiente implementación del mismo (4.2). Si bien, las otras dos variables de normativa distrital (3.7) y normativa nacional (3.9) están en el grupo de las reformas que deben hacerse pero no son fundamentales, su promedio indica que son muy deseables, casi llegando al grupo de fundamentales, con lo cual hay que tenerlas también en cuenta al momento de una reforma del instrumento de las plusvalías en Bogotá.

4.3.8. Reflexiones finales sobre la participación en plusvalías

La contribución de la participación en plusvalía es el instrumento con resultados y opinión más negativa de los analizados, tanto en su impacto general como instrumento captador del 50% de la plusvalía recibida por agentes beneficiarios de la misma, como en el que haya podido tener en la generación de suelo para vivienda social en Bogotá desde diciembre de 2003 que comenzó su implementación.

Si bien el instrumento comenzó con la impronta de la gran voluntad política de la administración municipal (distrital) y el Concejo de la ciudad al decidir que se cobraría el 50% de la plusvalía, que es lo máximo que permite la Ley, en la implementación este optimismo y valoración positiva se ha perdido casi en su totalidad al ser un instrumento que procedimentalmente se ha visto lento, engorroso y poco claro en la interpretación que se ha hecho, así como también al ser un instrumento cuyo resultado práctico en materia de recaudo de dinero ha sido muy regular o insuficiente. Si bien no es despreciable que con el dinero de la plusvalía destinado a las entidades competentes de la política de vivienda en Bogotá hipotéticamente se podrían construir hasta 3.221 viviendas de interés prioritario –VIP, tener este balance luego de 12 años de implementación del instrumento no es positivo.

La participación en plusvalías es un instrumento que debe ser reestructurado en la forma como se implementa en la ciudad pero de ninguna forma eliminado del abanico de herramientas de gestión y financiación con que cuenta la ciudad para los fines públicos. La participación en plusvalías debió existir y aplicarse desde décadas atrás, cuando la ciudad se urbanizaba aceleradamente, o cuando ya existía una figura similar en la normativa anterior a la Ley 388 de 1997; pero no fue así y solo hasta 2003 las autoridades municipales –Concejo y Alcaldía- decididamente tomaron la decisión de comenzar a cobrarla y los agentes privados debieron participar a la colectividad, a la ciudad, de parte de los beneficios que ella mediante decisiones urbanísticas les estaba generando. Esta visión de la plusvalía como elemento que solamente incrementa el valor de los suelos y no produce ningún efecto importante en la ciudad debe ser eliminada con eficiencia administrativa y captación de mayores recursos que se inviertan en fines colectivos tan importantes como la vivienda de interés social.

Una mala implementación no puede ser excusa para dejar de aplicar el instrumento. Mejoras en cuanto a la interpretación del hecho generador y su comparación entre normas, mejoras del momento en que se hace exigible el cobro; aún más optimización de los procedimientos son elementos de atención urgente por parte de la administración y el Concejo de Bogotá. El 2017 la ciudad deberá adoptar un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial y debe ser este el momento de reformarlo y reforzarlo para que cumpla su función a cabalidad, no de eliminarlo como pareciera ser la explícita intención del actual gobierno, a juzgar por declaraciones realizadas previo inicio de su gestión.

4.4. Implementación del Banco de Tierras

4.4.1. ¿Se ha implementado el instrumento en Bogotá?

Como ya se dijo, desde 1991 existía formalmente en Bogotá un banco de tierras ; sin embargo fue en 1998 que se creó Metrovivienda, como una “Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, asignándole las funciones de Banco de Tierras y de Promoción de la Vivienda de Interés Social”⁴⁸.

Su intención primordial sería ejercer como un instrumento de intervención de los suelos urbanos no desarrollados y en expansión para desarrollarlos y promoverlos para proyectos de vivienda de bajo costo.

Es de anotar, que en 2016, periodo que ya no es cubierto por este trabajo de grado, el gobierno distrital que comenzó su gestión en enero 1° de este año, tramitó ante el Concejo Distrital un Acuerdo Distrital para liquidar Metrovivienda y fusionarlo con la Empresa de Renovación Urbana, otra empresa de la misma naturaleza jurídica, cuyo objeto y accionar es aún más amplio al no centrarse en la adquisición, habilitación y promoción de suelos para proyectos de vivienda social en la ciudad.

4.4.2. *Mecanismo de implementación del banco de tierras*

La implementación formal del banco se dio mediante su acto de creación, Acuerdo 15 de 1998 del Concejo Distrital. Su accionar se implementa y materializa mediante diferentes tipos de actuaciones y figuras:

- Elaboración y preparación para aprobación de proyectos de planes parciales en suelo de expansión y delimitación de Unidades de Actuación Urbanística...
- Elaboración y preparación para aprobación de proyectos de reajuste de tierras, y/o coordinación de la cooperación entre partícipes cuando el reajuste de tierras no sea necesario dentro de las Unidades de Actuación Urbanística...
- Adquisición por enajenación voluntaria o expropiación de los predios vinculados a Unidades de Actuación Urbanística, y aportación o enajenación de éstos a la entidad gestora respectiva, cuando sea necesario y procedente.
- Recibo, habilitación y administración de inmuebles fiscales del Distrito Capital que puedan ser destinados a vivienda social.

⁴⁸ Acuerdo 15 de 1998. por la cual se crea una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, se le asignan las funciones de Banco de Tierras y de Promoción de la Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones. Registro Distrital 1808 del 28 de diciembre de 1998. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=932>

- Contratación del diseño, la construcción y la interventoría de obras de infraestructura para la adecuación de los predios destinados a vivienda social.
- Prestación de servicios de asesoría o consultoría, así como asociaciones con otras empresas o proyectos de temas directa o indirectamente relacionados con su objeto.
- Celebración de cualquier tipo de contratos que le autorice la normativa y estén dirigidos al cumplimiento de su acción legal.
- Ejercer el derecho de preferencia en la adquisición de inmuebles en los términos del capítulo VII de la Ley 9ª de 1989.

4.4.3. Contenido general de la implementación del banco de tierras

Para conocer este contenido fue necesario remitirse a dos fuentes de información secundaria, dada la imposibilidad de contar de primera mano con datos específicos: la primera de ellas fue la publicación que la misma entidad elaboró en 2011 para describir y analizar lo que había sido su gestión desde su creación hasta esa fecha, de la cual ya se hizo referencia en los capítulos anteriores (Metrovivienda, 2011) y para los 4 años siguientes, 2012 a 2015, se utilizó el informe de gestión presentado como balance del gobierno saliente que terminó en diciembre 31 de ese año.

Respecto de lo implementado en materia de suelo para vivienda social hasta 2011, Metrovivienda enfatiza que la virtud de lo implementado ha consistido en, gracias a sus facultades de banco de tierras que traen implícitas la gestión y promoción inmobiliaria, utilizar simultáneamente varios instrumentos de planificación y de gestión del suelo para lograr las mayores eficiencias, especialmente en lo que respecta a los menores valores del suelo adquirido.

Sobre éstos instrumentos de gestión del suelo utilizados por el banco de tierra Metrovivienda, se agrupan de acuerdo con objetivos específicos esperados de su implementación, así:

- Mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y beneficios como las unidades de actuación urbanística, las compensaciones, las transferencias de derechos y los planes de recuperación morfológica.
- Mecanismos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, y generar formas asociativas entre los propietarios como los reajustes de suelos, la integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes.
- Mecanismos para facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones urbanísticas, como la enajenación voluntaria, la enajenación forzosa, la expropiación por vía administrativa, la expropiación por vía judicial y el Derecho de Preferencia.

- Mecanismos para dinamizar el desarrollo de sectores inactivos de las áreas urbanas, como la Declaratoria de Desarrollo o Construcción Prioritaria, o el Derecho de Preferencia.
- Mecanismos para garantizar la objetiva y no especulativa tasación y valoración de los predios de los proyectos urbanos a desarrollar mediante el anuncio de proyectos.

La implementación de todo lo anterior ha permitido que la gestión en materia de suelos para proyectos urbanos de vivienda social sea (Tabla 33):

Suelos adquiridos por Metrovivienda 1999 a 2010. Hectáreas														
PROYECTOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	
Ciudadela Nuevo Usme		65.0											65.0	14%
Ciudadela El Recreo	81.2	34.1											115.3	24%
Ciudadela El Porvenir		56.8	44.6	9.4	5.4	7.2	0.5	1.5	1.9		3.2	0.2	130.7	27%
Campo Verde				84.5									84.5	18%
Tercer Milenio									0.8				0.8	0.2%
Operación Estratégica Nuevo Usme											23.1	61.8	84.9	18%
TOTAL	81.2	155.9	44.6	93.9	5.4	7.2	0.5	1.5	2.7	-	26.4	62.0	481.2	100%
	16.9%	32.4%	9.3%	19.5%	1.1%	1.5%	0.1%	0.3%	0.6%	0.0%	5.5%	12.9%	100%	

*Elaborada con base en tabla incluida en la publicación Metrovivienda (2011).

El 49% de los suelos fueron adquiridos hasta final de 2010 en los primeros dos años de creación del banco de tierras, en 1999 y 2000. Éstos fueron suelos para los proyectos Nuevo Usme, El Recreo y El Porvenir, en el sur occidente de la ciudad, entonces zona periférica y de expansión.

Respecto de los valores de adquisición de estos suelos, las diferencias son bastante representativas (Tabla 34):

Valor ponderado de adquisición por metro cuadrado de suelo		
Ciudadela Nuevo Usme	\$ 28,790	€ 8.87
Ciudadela El Recreo	\$ 27,954	€ 8.61
Ciudadela El Porvenir	\$ 39,368	€ 12.13
Campo Verde	\$ 28,721	€ 8.85
Tercer Milenio	-	-
Operación Estratégica Nuevo Usme	\$ 7,645	€ 2.36

*Elaborada con base en tabla incluida en la publicación Metrovivienda (2011).

**Tasa aplicada \$3.245 pesos por 1euro

La optimización en la utilización de los distintos instrumentos de gestión de suelo durante el último periodo, comprendido entre 2009 y 2010, permitieron que los valores del suelo a los que el banco

de tierras adquirió tierras, pasara de los \$39.368 (pesos colombianos) por metro cuadrado que se llegaron a pagar por El Porvenir en años anteriores, a los \$7.645 que se pagaron en promedio por los suelos de la Operación Estratégica Nuevo Usme. Es previsible que en los valores inicialmente pagados estuvieran incorporadas las expectativas respecto a los futuros desarrollos.

Ahora bien, de acuerdo con el modelo hasta entonces asumido por el banco de tierras Metrovivienda, la conversión de este suelo bruto adquirido en solares (suelo urbanizado con redes de servicios públicos e infraestructuras viales para poder ser desarrolladas con proyectos de vivienda social) se dio, principalmente, en ciclos que comenzaban con la formulación, tramitación y aprobación de los planes parciales y la contratación y culminación de las obras de urbanismo, para posteriormente licitar las manzanas habilitadas a constructores que desarrollen los proyectos de vivienda social.

La salvedad a este modelo de habilitación inicial mediante plan parcial la representa el proyecto Ciudadela El Recreo, toda vez que su aprobación e inicio en 1999 se dio previo a la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT 2000) y en consecuencia previo a la obligación de desarrollarse mediante plan parcial.

En síntesis, el proceso de habilitación se dio de la siguiente manera (Tabla 35):

Suelo habilitado entre 1999 y 2010. Hectáreas														
PROYECTOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	
Ciudadela Nuevo Usme				13.4		10.6						11.7	35.7	13%
Ciudadela El Recreo		44.4	39.2	32.1									115.7	42%
Ciudadela El Porvenir					9.7	50.6	18.0	9.6	9.9		15.6	9.3	122.7	45%
TOTAL	-	44.4	39.2	45.5	9.7	61.2	18.0	9.6	9.9	-	15.6	21.0	274.1	100%
	0.0%	16.2%	14.3%	16.6%	3.5%	22.3%	6.6%	3.5%	3.6%	0.0%	5.7%	7.7%	100%	

*Elaborada con base en tabla incluida en la publicación Metrovivienda (2011).

Lo anterior se traduce en que de 481.2 hectáreas adquiridas entre 1999 y 2010, el 57% habían sido urbanizadas y estuvieron dispuestas para su edificación en proyectos de vivienda social prioritaria – VIP. , tanto VIP de la que actualmente se desarrolla de 70 salarios mínimos mensuales, como VIP de 50 salarios que durante algunas décadas se produjo pero gradualmente, por los costos del suelo y su impacto en los proyectos comenzó a no construirse, salvo por el banco de tierras Metrovivienda.

Si bien, las 274 hectáreas han sido habilitadas representan casi la totalidad del suelo público producido en Bogotá desde la expedición de la Ley 388 de 1997, tener una cantidad similar suelo adquirido y sin habilitar no es entendible con el alto déficit. Como se verá más adelante, son muchas las viviendas construidas en suelo del banco de tierras a la fecha, y están entonces en mora de construirse muchas más en el suelo aún no habilitado.

4.4.4. Vivienda de interés social en el banco de tierras

Toda la gestión adelantada por el banco de tierras Metrovivienda, hasta diciembre de 2015 que es el periodo que cubre el presente trabajo de tesis, ha estado orientado a adquirir, producir y movilizar suelo y proyectos de vivienda social, especialmente de la vivienda social de menor rango.

4.4.6. Cantidad de viviendas generadas a partir de la implementación del instrumento de banco de tierras

Es de resaltar que la gestión del banco de tierras estuvo encaminada y consiguió generar todos sus proyectos de vivienda de interés social prioritario –VIP, al punto que durante varios años la producción de este tipo de vivienda fue casi exclusiva de Metrovivienda, en tanto los promotores privados, como ya se detalló en capítulos anteriores, cumplían su obligación de vivienda social o desarrollaban proyectos con vivienda social de rango alto (VIS y no VIP). Esto, como ya vimos, desde 2012 no es posible en el territorio nacional pues la ley ordena que la obligación VIS sea el 20% del suelo útil residencial para proyectos de vivienda social prioritaria VIP.

Tabla 36. Viviendas construidas en suelos Metrovivienda entre 1999 y 2000

Viviendas construidas entre suelos Metrovivienda 1999 y 2010			
PROYECTOS	Viviendas unifamiliares	Viviendas multifamiliares	TOTAL
Ciudadela Nuevo Usme	1,822	2,503	4,325
Ciudadela El Recreo	8,819	2,804	11,623
Ciudadela El Porvenir	7,300	13,864	21,164
TOTAL CONSTRUIDAS	17,941	19,171	37,112

*Elaborada con base en tabla incluida en la publicación Metrovivienda (2011).

*Tabla elaborada con base en la tabla incluida en la publicación de Metrovivienda (2011)

Sin embargo, también es de resaltar el potencial de viviendas que se deberán generar en el corto plazo en los planes parciales o proyectos ya iniciados por el banco de suelos, especialmente en los planes parciales adoptados La Palestina, El Carmen, Campo Verde y Tres Quebradas. Solo como referencia y por el ser el proyecto de mayor impacto, Metrovivienda ha adquirido predios y gestionado normativamente territorios en el borde sur de la ciudad, mediante el Plan Zonal de la Operación Nuevo Usme que planificaba generar 53.000 viviendas para el 2020, y dentro de ésta Operación formuló y obtuvo aprobación en 2009 del primero de sus cuatro planes parciales “Tres Quebradas” que estimaba la producción de 10.500 viviendas VIS y VIP, pero a la fecha no solo no se ha terminado la urbanización del terreno sino que recientemente este año se han retomado las gestiones para avanzar con el proyecto.

Así, si bien la gestión adelantada ha sido productiva para la ciudad, se considera insuficiente respecto a las grandes necesidades, mucho más cuando el banco mismo ha contado con todos los instrumentos normativos, institucionales y financieros para consolidar procesos comenzados previamente.

4.4.7. La opinión de los entrevistados sobre el banco de tierras

Respecto de la potencialidad del banco de tierras para generar suelo para vivienda social, las respuestas fueron las siguientes:

Tabla 37. Potencial del banco de tierras de producir suelo VIS/VIP

Potencial producción suelo	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Banco de Tierras						
Carmenza Saldías			X			
Catalina Velasco		X				
Francesco Ambrossi		X				
María Mercedes Maldonado		X				
María Cristina Rojas		X				
Augusto Pinto					X	
Humberto Molina			X			
Victoria Restrepo			X			
Ana Lillian Valencia	X					
Total Banco de tierras	1	4	3		1	

*Elaboración propia

Este es otro instrumento que, al igual que los planes parciales, tiene una percepción mayoritariamente positiva dentro de los entrevistados en tanto cinco de ellos opina que el banco de tierras es fundamental o muy importante en la producción de suelo VIS/VIP y tres opinaron que pueden aportar en algo a este fin. Solo uno cree que aportan casi nada a la generación del suelo VIS/VIP.

Lamentablemente, no es tan evidentemente positiva la opinión que tienen los entrevistados respecto del impacto de la implementación del banco de tierras en la generación de suelo VIS/VIP en Bogotá. Solo tres de los cinco que consideraba que podrían aportar positivamente (“fundamental” - “mucho”) se mantiene en este grupo, los otros dos se movieron al grupo de “algo han aportado”. De igual manera, si respecto del potencial del instrumento había solo una valoración negativa, en la contribución al suelo VIS/VIP en Bogotá ahora hay dos muy negativas (“casi nada” - “nada”), precisando que una de éstas básicamente afirma que en Bogotá no ha existido banco de tierras.

Tabla 38. Contribución del banco de tierras para producir suelo VIS/VIP en Bogotá

Contribución en Bogotá	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada
Banco de Tierras						
Carmenza Saldías			X			
Catalina Velasco			X			
Francesco Ambrossi	X					
María Mercedes Maldonado			X			
María Cristina Rojas	X					
Augusto Pinto			X			
Humberto Molina					X	X
Victoria Restrepo						
Ana Lilian Valencia	X					
Total Banco de Tierras	3		4		1	1

*Elaboración propia

Sobre la forma como se ha implementado, el balance dentro de quienes respondieron -2 no lo hicieron- puede considerarse positivo pues para cinco de los siete entrevistados que respondieron, el banco de tierras de Bogotá se ha implementado bien o muy bien:

Tabla 39. Proceso de implementación del banco de tierras en Bogotá

Proceso implementación	Excelentemente	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal
Banco de Tierras						
Carmenza Saldías				X		
Catalina Velasco		X				
Francesco Ambrossi			X			
María Mercedes Maldonado			X			
María Cristina Rojas			X			
Augusto Pinto			X			
Humberto Molina						
Victoria Restrepo					X	
Ana Lilian Valencia		X				
Total Banco de Tierras		2	3	1	1	

*Elaboración propia

Respecto de la optimización del banco de tierras:

Tabla 40. Respuestas entrevista optimización banco de tierras

	Procedimentales	Técnicas	Voluntad política distrital	Normativa Distrito	Normativa Nación
Banco de Tierras					
Carmenza Saldías	1	1	1	1	1
Catalina Velasco	3	3	5	3	3
Francesco Ambrossi	3	3	5	3	3
María Mercedes Maldonado	-	-	5	-	-
María Cristina Rojas	2	5	5	1	1
Augusto Pinto	2	2	5	2	4
Humberto Molina	1	1	1	1	1
Victoria Restrepo	5	5	5	5	5
Ana Lilian Valencia	5	5	5	5	5
PROMEDIO MEJORAS	2.8	3.1	4.6	2.6	2.9

*Elaboración propia

El banco de tierras es el instrumento del que mejor opinión tuvieron los entrevistados, salvo la variable de mayor voluntad política que tuvo un contundente 4.6 de promedio, lo cual significa que es fundamental recomponer y reforzar el rol de la administración distrital en la implementación de este instrumento. Por lo demás, ninguna variable se considera que requiera mejora estructural: la variable de mejoras al contenido técnico de los bancos de tierras se considera que deben hacerse pero no es fundamental (3.1) y las demás variables estarían en el grupo de las mejoras deseables pero prescindibles.

4.4.8. Reflexiones finales sobre el banco de tierras

La gestión del banco de tierras en materia de producción de suelo para vivienda social se presenta exitosa en cuanto a la cantidad de suelo generado, casi 400 hectáreas. Mediante la adquisición e incorporación normativa y dotación de urbanismo a estos terrenos, la administración desde 1998 ha logrado en estos sectores intervenidos competir con los actores ilegales y ofrecer a los hogares de menores recursos de la ciudad condiciones urbanísticas y de calidad de vida mucho mejores que las tradicionalmente ofrecidas por los urbanizadores ilegales. Es de resaltar también el rol del banco de suelo como generador de suelo para vivienda del rango de menor precio, en tanto por muchos años Metrovivienda gestionó casi de manera exclusiva proyectos de los de menos salarios mínimos y no los del tope alto de salarios de esta vivienda VIP.

Al momento de realizar este trabajo de tesis, solamente la Ciudadela Nuevo Usme, Ciudadela El Recreo y Ciudadela El Porvenir se encontraban en su consolidación no solo urbanística sino edificatoria. Faltará ver el futuro y consolidación de los proyectos El Carmen, La Palestina, Campo Verde, Operación Estratégica Nuevo Usme, junto con los de menor escala que se desarrollaron durante los últimos cuatro años y de los que no se contó con información suficiente.

La gestión adelantada ha sido importante y ha sido el banco de suelos el actor mas importante en la generación de vivienda VIP en la ciudad, gracias principalmente a la implementación simultánea de los distintos instrumentos urbanísticos, legales e institucionales de los que está dotad el banco para operar. El banco ha superado la figura de agente comprador de suelos y ha evolucionado a un promotor inmobiliario público y con prioridad en la vivienda social de menor precio.

Pero a pesar de tan importante rol e influencia en cuanto a la producción de suelo para vivienda social en Bogotá, no desarrollar eficientemente los terrenos habilitados normativamente o ya adquiridos es una ineficiencia de gran magnitud teniendo en cuenta el gran aporte en cantidad de viviendas que podría hacer el desarrollo de los proyectos planificados e indicados por el banco de tierras distrital. Se ha producido importante cantidad de suelo, se cuenta con éste pero como en otros casos como el de los planes parciales, el avance de la norma a la obra no se ha visto en muchos casos o proyectos, y han pasado años sin una gestión efectiva y eficiente del banco de tierras que garantice la materialización de los proyectos urbanísticos para las poblaciones más pobres de la ciudad.

Así mismo, atención especial merecerá conocer el enfoque institucional, misional y de gestión que tendrá el banco de tierras luego de su fusión con la Empresa de Renovación Urbana, proceso que formalmente comenzó en enero de 2016 pero que aún está pendiente de materialización.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Ley 388 de 1997 no da igual tratamiento ni desarrollo a los once instrumentos de gestión del suelo a los que se refiere el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. En algunos casos la Ley describe el instrumento de manera muy general y en otros dedica varios artículos o inclusive capítulos completos a desarrollar aspectos de implementación o modalidades del instrumento, por lo que algunas veces debe recurrirse a la revisión de normativa derivada para conocer a fondo los instrumentos.

La revisión de la Ley determinó que son cinco (5) los instrumentos de gestión del suelo que tienen la potencialidad directa de producir suelo para vivienda de interés social y que en su momento de 1997 no requerían leyes o reglamentaciones adicionales para ser implementados por las autoridades municipales una vez se adoptaran los planes de ordenamiento territorial en los municipios: (1) planes parciales, (2) declaratoria de desarrollo prioritario, (3) enajenación voluntaria o forzosa de predios, (4) participación en plusvalías y (5) banco de tierras.

Adicional a lo anterior, los porcentajes obligatorios del suelo para proyectos de vivienda social en los nuevos desarrollos urbanos constituyeron en la Ley la más directa vía de generación de suelo para vivienda social. Si bien inicialmente los porcentajes fueron potestativos de las autoridades municipales, afortunadamente en 2007 se reglamentaron para todo el país y desde 2012 mediante una ley derivada de la 388 de 1997 que se enfocó en la vivienda social, esta obligación urbanística solamente puede cumplirse reservando el suelo para vivienda de interés prioritario –VIP-, intentando así cubrir la casi inexistente oferta de vivienda para los hogares de menores recursos.

En el caso de Bogotá, su Plan de Ordenamiento Territorial –POT- posicionó los mecanismos urbanísticos de oferta de suelo como una forma primordial de promoción y garantía de oferta de suelo y vivienda para los hogares más pobres. Así, tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- del año 2000 como en decretos o resoluciones derivadas de éste se recogió lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 y se dotó a la administración municipal (distrital) de las herramientas para aplicar los instrumentos de gestión del suelo al servicio de la generación de suelo para vivienda social.

Salvo en el caso de la participación en plusvalía que requería la aprobación del Concejo Distrital para iniciar su implementación, aplicar los otros instrumentos de gestión del suelo fue posible en Bogotá desde la expedición de la Ley 388 de 1997 y mucho más desde la adopción del POT: en las normas distritales se contemplaban los *porcentajes obligatorios para vivienda social* que desde el año 2000 se impusieron en el POT y que en algunas zonas de la ciudad alcanzaban hasta el 50% del suelo útil de la totalidad del desarrollo urbano; el POT determinó bastas zonas de la ciudad que debían desarrollarse de forma planificada mediante *planes parciales*; las normas posibilitaban que en el marco de las *declaratorias de desarrollo prioritario* se destinara exclusivamente para vivienda social el suelo que debiera llevarse a la etapa de enajenación forzosa; el banco de tierras distrital podría ser un promotor inmobiliarios que gestiona y ofrece suelo de bajo costo para proyectos de vivienda social; y la enajenación voluntaria o administrativa podría continuar siendo el método tradicional de adquirir suelos para fines sociales, intentando priorizar la enajenación voluntaria a la judicial.

Desde entonces y a la fecha, en Bogotá se han implementado todos los instrumentos de gestión del suelo que se identificaron con potencial para producir suelo para vivienda social. La implementación no fue inmediata una vez expedida la Ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- del año 2000 y cada instrumento ha tenido un desarrollo y unos resultados diferentes, como detalladamente se expuso en este trabajo.

En el caso de los planes parciales, a la fecha han sido 45 los planes aprobados en suelos de tratamiento de desarrollo en Bogotá, de los cuales si bien 9 han sido de iniciativa pública y 36 privada, las áreas aprobadas son similares entre unos y otros. Desde la implementación de los planes han pasado cuatro periodos de gobierno municipal –distrital- en el que se han aprobado en promedio 13 planes por cada gobierno, a excepción del último periodo (2012 y 2015) en el que se adoptaron tan solo 5 planes parciales. Del total de planes, tres fueron para equipamientos públicos prioritariamente, por lo que no generaron suelo residencial y los 42 restantes generaron 501 hectáreas de suelo útil para vivienda de las que 336 hectáreas -66,9%- fueron suelo para VIS/VIP, lo cual es a todas luces muy significativo, dado que la obligación urbanística ha estado en porcentajes máximos de 25% del suelo útil del plan. El 92% del suelo VIS/VIP de los planes parciales adoptados ha cumplido la obligación al interior de los planes parciales y solo el 8% del suelo ha sido trasladado a otras zonas externas al plan parcial. Sin embargo, la mayoría de los planes que han trasladado su obligación, han sido planes donde haber dejado la vivienda social hubiera contribuido a la mixtura socioeconómica por ser zonas no necesariamente de concentración de población de bajos recursos –p.e. planes de la localidad de Suba.

Respecto del proceso de implementación, se evidencia que las implicaciones de la demora en el trámite han perjudicado no solo la percepción respecto de la utilidad y necesidad del instrumento de planes parciales, sino también pueden representar demoras con impactos significativos en materia de ocupación ilegal de tierras en algunos territorios de la ciudad donde este fenómeno tiene mayor presencia.

En cuanto a las demoras en términos de la ejecución física de los proyectos de vivienda social el panorama no es muy eficiente: de las 309,8 hectáreas de la obligación VIS/VIP que se debían urbanizar y edificar al interior de los planes parciales, solo el 43.3% han sido construidas, lo cual es preocupante en términos de la insuficiente oferta inmobiliaria de vivienda VIS/VIP que en términos reales se ha generado. Lo anterior muestra definitivamente un reto a las administraciones municipales en encontrar mecanismos que garanticen no solo la producción del suelo sino su materialización física en los proyectos en los usos a los que deben estar destinados; porque si bien los planes parciales han sido en Bogotá un instrumento para generar grandes extensiones de suelo urbano para vivienda social, el 56,7% del suelo producido e incorporado normativa pero no edificado evidencia una falla en la cadena de producción real de los proyectos y las viviendas sociales, que es en últimas el objetivo principal de la política pública.

Y en cuanto a los retrasos en la formulación y adopción de la totalidad de los planes parciales que el POT predeterminó, es cuestionable y deberá ser motivo de análisis que más de la mitad de los terrenos predeterminados aún no hayan comenzado siquiera el proceso de adopción de plan parcial.

Planificar estas grandes zonas de la ciudad, principalmente ubicadas en los bordes urbanos, es una tarea urgente que debió ocupar con mayor eficiencia a las administraciones durante estos 15 años.

Finalmente, es otro foco de trabajo en materia de planes parciales y VIS/VIP la generación de incentivos para que los planes parciales de tratamiento distinto al de desarrollo generen suelo para VIS/VIP y contribuyan a los procesos de revitalización de zonas centrales o internas de la ciudad donde es necesario adelantar intervenciones urbanas importantes.

En el caso de la Declaratoria de Desarrollo Prioritario, que fue el segundo instrumento analizado, e primera instancia se constató que éste fue el instrumento que más retraso tuvo en su aplicación pues fue solo hasta 2008, 11 años después de aprobada la Ley 388 de 1997 que por primera vez en la ciudad y en el país, se aplicó. Seguramente, porque es el que más voluntad política requiere al ser el que más reticencia por parte de los propietarios de predio genera.

La declaratoria del 2008 buscó el desarrollo de 1.198 predios en área urbana sin urbanizar, que no requerían plan parcial, que estaban en áreas de estratos bajos (estrato 1, 2) o medio bajo (estrato 3), y que no presentaban afectaciones o riesgo no mitigable. En un plazo de dos años los propietarios deberían urbanizarlos para cualquiera que fuera su uso normativamente permitido; de no hacerlo, entraría el predio en proceso de enajenación forzosa en pública subasta y quien lo adquiriera debería desarrollarlo exclusivamente en uso residencial de vivienda social.

Además del alto grado de voluntad política, implementar la declaratoria requirió un gradual pero importante proceso de fortalecimiento técnico en cuanto a bases de información predial y recurso humano de la administración municipal (distrital). La consecuencia del aprendizaje inicial fue que de los 1.198 predios de la Declaratoria de 2008, solo 263 quedaron en firme pues al verificar sus condiciones jurídicas y técnicas, no fueron aptos para estar incluidos en la declaratoria. A pesar de lo anterior, han sido 406 predios (299,5 hectáreas brutas) declarados entre la declaratoria de 2008 y otras dos de menor escala que se dieron en 2013, lo cual es positivo en términos de consolidación de la malla urbana.

En este contexto y teniendo en cuenta la información con la que se contó de predios a los que se les había vencido la declaratoria a diciembre de 2015, se han producido 29,42 hectáreas útiles para proyectos de vivienda social en donde se están construyendo 15.968 viviendas. La mayoría de los predios que se han desarrollado para VIS/VIP son de pequeña escala y su gestión ha requerido muchas veces la alianza con el sector público en materia de gestión o recursos financieros, lo cual se presenta como positivo por cuanto la administración ha utilizado el instrumento para presionar el desarrollo pero ha brindado algunas herramientas de gestión conjunta que promueva el desarrollo.

Así, pareciera ser que a pesar de los tropiezos propios de la implementación por primera vez, el instrumento de la declaratoria ha cumplido su doble objetivo de movilizar suelos ociosos para los usos urbanos que autorice la normativa y de promover la generación de suelo para proyectos de vivienda social. Respecto del primer objetivo, es valorable que de los 406 predios totales

declarados como de desarrollo prioritario, de 126 que se les ha vencido el plazo, solo 20 de ellos a ese momento de vencimiento no habían cumplido con su obligación; los demás habían comenzado sus procesos de urbanización y algunos inclusive de construcción. Y respecto del segundo objetivo, haber logrado la producción de suelo para 15.968 viviendas de interés social es importante, si se tienen en cuenta que eran suelos que no estaban visibilizados dentro del tejido urbano ni planificados para desarrollo de este tipo de proyectos sociales.

Es de esperarse que a medida que se van venciendo los términos de los 280 predios restantes -153.2 hectáreas- se siga movilizando y aprovechando el suelo para usos urbanos a los que está destinado y a la par se genere aún más suelo para la vivienda social.

Se hace necesario sin embargo, que se definan criterios objetivos para la selección de los predios y se mejoren los mecanismos para hacer acompañamiento a los propietarios, bien sea para el cumplimiento de la función, o para que no obstaculicen la enajenación de los predios o para el desarrollo de los proyectos VIS/VIP que allí se desarrollen.

Un punto final a concluir sobre la declaratoria de desarrollo prioritario se refiere a la declaratoria que desde 2009 se hizo de las áreas obligatorias de VIS/VIP en los planes parciales. El objetivo fue promover la ejecución física de los suelos para proyectos de vivienda social establecida en los decretos de adopción de plan parcial. No obstante, dos años después la administración municipal (Distrital) dejó de aplicar esta declaratoria a todos los planes parciales y lo hace solo en algunos. Sin encontrar formalmente las razones para tal decisión, pareciera a mi juicio no razonable haber dejado de implementar el más efectivo instrumento para garantizar la oportuna urbanización –o inclusive construcción- de los suelos VIS/VIP en los planes parciales.

Ahora bien, el tercer instrumento de gestión de suelo analizado es la participación en plusvalía que comenzó a regir en 2003 en Bogotá. Al igual que con la declaratoria de desarrollo prioritario se evidencia una amplia voluntad política de las autoridades administrativas (Alcaldía) y políticas (Concejo) al haber dispuesto el cobro del máximo porcentaje permitido por la ley, el 50% de la plusvalía generada al propietario del predio. Pero también como la declaratoria y como los planes parciales, la implementación y los tiempos del proceso de implementación han hecho que el instrumento genere fuerte resistencia en los agentes involucrados y sea visto como algo innecesario que demora los proyectos y genera sobrecostos a los proyectos. Es sin lugar a dudas el instrumento más cuestionable y cuestionado, si bien no en su esencia o en el objetivo que persigue, sí en la forma como la administración municipal lo ha aplicado. Esta percepción y resultados negativos han hecho que no solo no sean evidentes sus beneficios sino que parezca ineficiente e insuficiente el impacto que ha tenido este instrumento sobre la generación de suelo para VIS/VIP pues los recursos recaudados son muy escasos para un periodo de 12 años.

Así, durante los 12 años analizados desde que inició la implementación de la participación en plusvalías (2004-2015) la principal crítica ha estado asociada a las demoras y al bajo recaudo producido por la falta de claridad en la metodología de liquidación del valor a pagar. Si bien no es

despreciable que con el dinero de la plusvalía destinado a las entidades competentes de la política de vivienda en Bogotá hipotéticamente se podrían construir hasta 3.221 viviendas de interés prioritario –VIP, tener este balance luego de 12 años de implementación del instrumento no es positivo.

En una ciudad como Bogotá donde el mercado inmobiliario ha presentado tan alta actividad durante la última década, deberá analizarse el detalle del procedimiento de implementación y la interpretación que se está haciendo de la norma que rige las plusvalías, a modo de determinar si la proporción de dinero recaudado por contribución en plusvalías se corresponde a la proporción que la ciudad debe capturar de los beneficios no atribuibles al propietario que incrementan el valor de sus predios. Lo conseguido hasta ahora es útil, representa política y esencialmente uno de los mayores elementos de cumplimiento del principio constitucional de la función social de la propiedad y de la función pública del urbanismo pero pareciera ser un resultado no significativo en cuanto a su magnitud monetaria.

El último instrumento de gestión de suelo detallado en el presente estudio es el de banco de tierras. Es de resaltar que en Bogotá el banco de tierras, Metrovivienda, fue creado en 1998, un año después de la expedición de la Ley 388 de 1997 y antes del POT del año 2000, focalizando su gestión en la adquisición y adecuación normativa y física de suelos para proyectos –ciudadela- de vivienda social, especialmente vivienda social prioritaria –VIP. Así, el banco tuvo la facultad normativa e institucional de combinar los distintos instrumentos y estrategias de gestión posible, como por ejemplo el derecho de preferencia y el anuncio de proyecto, lo cual redundó en un cambio en los parámetros para adquisición del suelo de los proyectos VIS y su valor de compra.

El resultado de la gestión, al menos en el periodo 1999 a 2010 fue la adquisición de 481.2 hectáreas que, de acuerdo a los instrumentos de la Ley 388 de 1997 que se implementen han permitido adquirir suelos a precios ponderados de metro cuadrado de \$7.645 –Operación Estratégica Nuevo Usme- a \$39.368 –Ciudadela El Porvenir. Es un dato a todas luces relevante, dado el impacto que el valor del suelo tiene sobre los proyectos de vivienda social y mucho más vivienda social prioritaria.

El suelo adquirido por Metrovivienda permitió, en el mismo periodo, la habilitación de 274,1 de las 481,2 hectáreas adquiridas, que representan el 57% del mismo. Lo anterior presenta un reto fundamental para la administración municipal (distrital) de habilitación urgente del suelo restante que ya hace parte del stock público de tierras destinadas a producción de proyectos de vivienda social. Es relevante a todas luces materializar este propósito pues si en el suelo adquirido y habilitado se han producido 37.112 viviendas, de las cuales casi la mitad -17.941- fueron unifamiliares (casas), en el 43% del suelo que faltaba por habilitar podría construirse una cantidad aún mayor a estas 37.112 viviendas, dado que actualmente la producción residencial de VIS/VIP se da exclusivamente en proyectos multifamiliares (apartamentos en altura).

La expectativa generada se refiere no solo a la forma y tiempos de desarrollo de las grandes extensiones de tierras adquiridas no habilitadas sino, más estructural aún, al cambio que pueda surtir el banco de tierras a partir del cambio que desde enero de 2016 ha tenido al aprobarse su fusión con

la Empresa de Renovación Urbana, también entidad que hace parte de las entidades de la administración municipal –Distrital.

El banco de tierras ha sido un modelo de gestión que ha permitido demostrar que la implementación de las herramientas urbanísticas, legales e institucionales conjugadas correctamente pueden redundar en la producción planificada y a costos razonables de vivienda para las poblaciones de menores recursos. Pero como todo instrumento o política, luego de varios años requiere ser revisada y adaptada a las nuevas dinámicas urbanas que, en el caso de Bogotá deberían estar asociadas a modelos que no excluyan la gestión en zonas periféricas o de expansión con la renovación de zonas interiores de la ciudad. Plantear estos modelos como excluyentes es un gran error pues ante la altísima demanda de vivienda para la población más pobre, ésta se ubicará donde con sus medios o con la “ayuda” de los urbanizadores informales se pueda establecer mientras el Concejo y la Alcaldía discuten si el banco de suelos en esta nueva etapa focalizará su accionar en los proyectos de los terrenos ya adquiridos o con planes zonales o parciales aprobados que se ubican en zonas periféricas, o si lo hará en nuevos territorios del centro de la ciudad.

Por último, como instrumento transversal incluido en la Ley 388 de 1997 dirigido directamente para el fin de producción de suelo para vivienda VIS/VIP, el porcentaje obligatorio de suelos para vivienda social ha encontrado su principal aplicación en Bogotá en los planes parciales de tratamiento de desarrollo y, en general, en los suelos de tratamiento de desarrollo que se han urbanizado y construido. Lamentablemente, a mi juicio, las condiciones que pretendían ser excepcionales para el traslado o compensación de esta obligación, sin contar con las cifras que lo respalden pero a juzgar por las opiniones de los expertos entrevistados y la bibliografía revisada, pareciera no ser tan excepcional y aplicarse más frecuentemente de lo que se esperaría para contar con una producción real de suelo para vivienda social.

De manera detallada, los principales retos de optimización del porcentaje obligatorio de suelo para VIS/VIP podrían ser la disminución de la proporción de traslados o compensaciones de la obligación, no solo la evidenciada en este trabajo de los planes parciales, sino en general de los predios desarrollados en otras modalidades diferentes al plan parcial y por supuesto la formalización de los porcentajes en los demás tratamientos urbanísticos, especialmente el tratamiento de renovación urbana, para que la generación de suelo sea clara para todos los agentes y efectiva.

Aparte de las conclusiones y recomendaciones derivadas de los análisis que se adelantaron frente al proceso de implementación de cada uno de los instrumentos, los entrevistados también señalaron una serie de recomendaciones que desde su perspectiva podrían optimizar los instrumentos de gestión del suelo analizados para que sean herramientas efectivas para la producción de suelo VIS/VIP. Estas recomendaciones podrían sintetizarse en:

Sobre los planes parciales, la principal mejora debe orientarse a superar la falta de coordinación en procedimientos y criterios de las entidades de la administración y los excesivos trámites y demoras, que han hecho que los planes parciales sean vistos como un trámite y no como la base para un

deseable planificación territorial, un reajuste de tierras y un reparto equitativo de obligaciones y beneficios. Se ha perdido la esencia.

En cuanto a la declaratoria de desarrollo prioritario, las principales mejoras se deberían dirigir a evitar las resistencias de propietarios de los predios declarados, a hacer una correcta identificación de predios y a buscar mecanismos de promoción de los predios que salen a subastas para que sean atractivos a los potenciales adquirentes.

Respecto de la participación en plusvalías, casi unánimemente los entrevistados sugieren modificar los criterios y la metodología de liquidación del valor a pagar pues consideran que la forma como se ha hecho en Bogotá se presta a subjetividades, no es clara y a su juicio es la que no ha permitido que los recaudos durante estos años de implementación hayan sido significativos.

Para los entrevistados, el banco de tierras debería cada vez más actuar como un agente integrador de los distintos instrumentos y los distintos actores (propietario de suelo, constructor y entidades públicas). Así mismo, debería ser un propiciador de la integración socioespacial y no reforzar la segregación ya de por sí imperante en Bogotá. Una mejora adicional sería la reglamentación del derecho de preferencia y anuncio del proyecto, como elementos fundamentales para la gestión de los bancos de tierras.

Y respecto del porcentaje obligatorio de suelo para vivienda social, las mejoras se refieren a claridad respecto de las interpretaciones de los porcentajes para que las normas distritales se acojan a las nacionales, la voluntad política para que la obligación solo excepcionalmente sea trasladada a otros predios o compensada y para garantizar el cumplimiento de la obligación en tratamientos urbanísticos diferentes al tratamiento de desarrollo.

A partir de todo lo anterior, la síntesis de lo analizado podría ser que en Bogotá se ha tenido gran voluntad política e iniciativa para la implementación de los instrumentos de gestión del suelo que de acuerdo con la Ley 388 de 1997 y el POT Distrital podrían generar suelo para vivienda de interés social. El balance general de esta implementación es positivo en cuanto ha evidenciado las bondades de la aplicación en materia de corresponsabilidad de los agentes públicos y privados – especialmente los propietarios de predios- y de la no exclusiva y necesaria inversión de recursos públicos en compra de suelos como el camino para producir vivienda social. Los instrumentos analizados, tanto en la teoría y en la práctica, funcionan para este propósito, son medios alternativos que están a la mano de las autoridades municipales y deben ser utilizados. Sin embargo, las fallas en la implementación en varios de los instrumentos han sido y aún son significativas, al punto de desdibujar las bondades de su implementación, no hacer evidente todo el beneficio que la aplicación podría significar y generar inclusive retrasos en los proyectos VIS/VIP de iniciativa pública o privada.

Por lo tanto, será necesario revisar en varios casos los procedimientos de implementación que han complejizado la aplicación de los instrumentos, creado percepciones negativas y rechazo por parte de los agentes involucrados y, peor aún, pueden haber desvirtuado el espíritu de los mismos para

convertirlos en meros trámites adicionales que de manera reticente hay que cumplir por parte de los propietarios y desarrolladores de predios, lo cual a todas luces no es así.

El de la vivienda social y la corresponsabilidad público-privada para producirlo es un tema fundamental en materia de bienestar social, equidad y economía que merecería un análisis comparativo de buenas prácticas nacionales e internacionales para su optimización. En un país como Colombia y una ciudad como Bogotá con tal alto déficit de vivienda social, especialmente de vivienda social de interés prioritario, es imperativo y urgente reformar y optimizar lo que sea necesario que contribuya a generar más suelo y más vivienda social.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Medellín. 2006. Capítulo Instrumentos en Documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. (en línea) <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/documents/ServiciosLinea/PlaneacionMunicipal/ObservatorioPoliticPublicas/resultadosSeguimiento/docs/pot/Documentos/instrumentos.pdf>
- Cities Alliance, Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Banco Mundial. Suelo y Vivienda par Hogares de Bajos Ingresos –Diagnóstico y estrategia Nacional. 2007. (en línea) http://institutedeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Asentamientos_Informales/Suelo_Vivienda_Hogares-Min_Vivienda-2007.pdf
- Contraloría Distrital. 2010. Informe final de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial transversal gestión del suelo para vivienda de interés social – VIS, en Bogotá D.C. 2008-2009. (en línea) http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/ControlUrbano/PAD_2010/CicloI/Inf_final_%20VIS.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. Evaluación del impacto de la ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país. 2013. (en línea) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/POT%20y%20Mercado%20de%20Suelo%20-%20Econometr%C3%ADa.pdf>
- Díaz, Karen- Angarita, José. 2011. Historia y Desarrollo del Modelo De Vivienda de Interés Social: Comparación entre Columbus, GA y Bogotá, Colombia. Corporación Minuto de Dios.
- Garcés, María Cecilia. 2007. Ponencia “Una mirada sobre la aplicación de la Ley 388/97 en el país” en Seminario Evaluación de implementación de la Ley 388 de 1997 a diez años de su expedición. Congreso de la República, Lincoln Institute of Land Policy, Universidad Nacional de Colombia. 2007
- García, César-Henao, César-Vaca, Martha. 2013. Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia: Análisis de caso en Revista DYNA. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. (en línea) http://www.sci.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0012-73532014000200029&lng=es&nrm=iso
- García, Diva. 2008. Capítulo “Ordenamiento territorial y descentralización:; competencias, recursos y perspectivas” en Papel Político. Bogotá (Colombia), Vol. 13, No. 2, 473-489, julio-diciembre 2008 (en línea) <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a04.pdf>
- IGAC. Gestión del Suelo Urbano en el marco del ordenamiento territorial. 2003. (en línea) <http://biblioteca.igac.gov.co/janium/Documentos/1-21369%20-%20web.pdf>

- Maldonado, María Mercedes. 2000. El proceso del sistema urbanístico. (en línea) <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135753/M1-06-A-mariammaldonado.pdf>
- Metrovivienda. Capítulo Déficit en “Una reflexión sobre la producción de en Bogotá vivienda social 1998 – 2010”. 2011 (en línea) http://www.alcaldiabogota.gov.co/BJV/consulta/listConsulta.jsp?licent_id=165&nomEnti=METROVIVIENDA&tipo=s
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. “Colombia: cien años de políticas habitacionales”. 2014 (en línea) <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/100anosdepoliticashabitacionales.pdf>
- Pecha, Patricia. 2011. Programas de vivienda popular en Bogotá (1942-1959): El caso de la Caja de la Vivienda Popular. (en línea) <http://www.bdigital.unal.edu.co/3983/1/468409.2011.pdf>
- Pinto, Augusto. 2008. Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteado por Javier García Bellido en 1998. En Revista ACE© AÑO III, núm.7, junio 2008. (en línea) http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5646/8_Augusto_pinto.pdf
- Salazar, José. Capítulo Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo. En Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia. 2010. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sarmiento, María Teresa. 2007. *La vivienda de interés social en Bogotá: demanda vs déficit*. ESAP. (en línea) <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/1a%20vivienda%20de%20interes%20social%20en%20bogot%C3%A1.pdf>
- Secretaría Distrital del Hábitat. 2012. Ponencia en Foro sobre Financiamiento y oferta de vivienda de interés social en Bogotá. (en línea) <http://www.bogotacomovamos.org/concejo/blog/foro-financiamiento-y-oferta-de-vivienda-de-interes-social/> . Julio 20, 2012
- Secretaría Distrital del Hábitat. 2011. (en línea) <http://habitatbogota.gov.co/inde4.php/publicaciones/nosotros/la-entidad/politicas-lineamientos-y-manuales/procedimientos-2/gestion-soluciones-habitacionales/5225-seguimiento-al-cumplimiento-de-la-declaratoria-de-desarrollo-o-construccion-prioritaria/file>
- Secretaría Distrital de Planeación. 2015. Planes Parciales de Desarrollo; evolución y práctica Bogotá 2000-2015.(en línea) http://www.sdp.gov.co/imagenes_portal/documentacion/Libro-PlanesParciales/PlanesParcialesDigital.pdf

- Secretaría Distrital de Planeación. Estadísticas de Viviendas, hogares y personas por Estrato”. (en línea) <http://www.sdp.gov.co/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/ProyeccionPoblacion>
- Torres, Carlos Alberto. Ponencia “Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: Primacía del mercado y el sacrificio del interés general” en VII Seminario Internacional de Investigación Urbano Regional. Mayo 2008. Medellín, Colombia. (en línea) <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-vii-seminario-aciur-2008/mesa-8-y-9/205-suelo-urbano-y-vivienda-social-en-bogota-primacia-del-mercado-y-el-sacrificio-del-interes-general/file>
- UN-CEPAL. Simionii y Szalachman. Capítulo *Producción y mejoramiento del acceso al suelo. En Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos para América Latina y el Caribe. 2007. Cepal. (en línea)* <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5675?locale-attribute=es>

Normativa citada en el trabajo:

- Ley 61 de 1978, “Ley Orgánica del Desarrollo Urbano http://amco.gov.co/Archivos/Otros/ley_0061_151278.pdf
- Ley 9 de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 38.650 (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- Ley 3 de 1991. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 39.631 (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1164>
- Decreto Nacional 1141 de 2000. Por medio del cual se reglamenta el artículo 451 del Decreto Distrital 619 del 28 de Julio de 2000 y se crea el Comité Técnico de Planes Parciales de Desarrollo. Registro Distrital 2300 del 29 de diciembre de 2000
- Decreto Nacional 4620 de 2007. Por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007. (en línea) <http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/4260%20-%202007.pdf>
- Decreto Distrital 305 de 1991. Por el cual se crean y organizan el Banco de Tierras del Distrito Especial de Bogotá y el Fondo de Rehabilitación de Inquilinatos”. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1801>

- Decreto Distrital 619 DE 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Registro Distrital 2197 del 28 de julio de 2000. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>
- Decreto Distrital 469 de 2003. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Registro Distrital 3013 del 23 de diciembre de 2003
- Decreto Distrital 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Registro Distrital 3122 de junio 22 de 2004. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>
- Decreto Distrital 84 de 2004 del Alcalde Mayor. Fija el procedimiento para determinar la plusvalía de cada predio, los elementos para establecer el cálculo, la competencia para la revisión de ésta, la liquidación de la participación en plusvalía y el momento de exigibilidad del pago.
- Decreto Distrital 327 de 2004. Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital. Registro Distrital 3196 de octubre 11 de 2004
- Decreto Distrital 20 de 2011. Por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para regular la operatividad del cálculo y liquidación de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones. Registro Distrital 4583 de enero 20 de 2011. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41288>
- Decreto Distrital 560 de 2012 Alcalde Mayor. Modifica algunos aspectos relacionados con la notificación y divulgación del acto administrativo que liquida el efecto plusvalía.
- Acuerdo 6 de 1990. Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>
- Acuerdo 15 de 1998. por la cual se crea una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, se le asignan las funciones de Banco de Tierras y de Promoción de la Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones. Registro Distrital 1808 del 28 de diciembre de 1998. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=932>
- Acuerdo No. 118 de diciembre de 2003. “Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital”. Registro Distrital 3017 de diciembre 30 de 2003
- Acuerdo 308 de 2008 “Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: para Vivir Mejor". Registro Distrital 3996 de junio 11 de 2008. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

- Acuerdo 352 de 2008 del Concejo de Bogotá D.C. Efectúa algunas modificaciones a la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá Distrito Capital, respecto de su hecho generador y su determinación.
- Acuerdo 489 de 2012 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2012-2016 “Bogotá Humana”. (en línea) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>

7. ANEXOS

7.1. CUESTIONARIOS ENVIADOS A LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL PARA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN:

“SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

1. *Cuáles de los siguientes instrumentos de gestión y planificación contemplados en el Plan de Ordenamiento de la ciudad han sido implementados por la Administración Distrital a partir de la expedición del POT 2000 expedido por el ex Alcalde Peñalosa?*
2. *En qué año inició dicha implementación?*
3. *Cuántos y cuáles son los planes parciales de tratamiento de desarrollo y cuáles de tratamiento de renovación urbana adoptados a la fecha por la Administración desde la implementación del POT del ex Alcalde Peñalosa?*
4. *De éstos planes cuáles fueron de iniciativa privada y cuáles de iniciativa pública?*
5. *Qué cantidad de suelo se formalizó o habilitó mediante cada plan?*
6. *De este suelo habilitado, cuánto se determinó que debía destinarse a vivienda de interés social?*
7. *Del suelo habilitado que debía destinarse a vivienda de interés social, cuáles planes parciales han construido los proyectos respectivos? Cuáles aún no lo han hecho? Cuáles han compensado la obligación mediante el pago en dinero?*
8. *Cuántas y cuáles Unidades de actuación urbanística se han establecido mediante acto administrativo de la Administración Distrital a partir de la adopción del POT del Alcalde Peñalosa en el año 2000?*
9. *Cuáles de estas Unidades de Actuación Urbanística fueron destinadas para vivienda de interés social?*
10. *La administración distrital ha adoptado el mecanismo del reparto equitativo de cargas y beneficios en el marco de un instrumento diferente a los planes parciales? En caso afirmativo, precisar en cuáles.”*

“METROVIVIENDA

1. *En qué casos ha decretado Metrovivienda el Derecho de Preferencia para adquisición de suelo necesario para el desarrollo de sus proyectos VIS? Diga por favor en el marco de qué proyecto, qué cantidad de suelo fue declarada con este Derecho, qué cantidad de suelo efectivamente ha sido adquirido mediante este instrumento y cuánto de dicho suelo se destinó a vivienda de interés social.*
2. *Desde la expedición del Plan de Ordenamiento de la ciudad, qué cantidad de suelo ha sido compensado por agentes privados a Metrovivienda en virtud del pago de la obligación urbanística de destinación de un porcentaje del suelo para generación de vivienda de interés social?*
3. *Qué porcentaje de los recursos del presupuesto de la entidad han provenido del pago de compensaciones urbanísticas por parte de agentes privados y cuánto ha sido transferido por el gobierno central? Ha tenido la entidad otra fuente de financiamiento? En caso afirmativo, sea tan amable de precisar.”*

“SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT

1. *Cuántos y cuáles decretos o resoluciones se han expedido con relación a la Declaratoria de Desarrollo Prioritario -DDP y la Declaratoria de Construcción Prioritaria -DCP por parte de la Administración Distrital a partir de la adopción del POT del ex Alcalde Peñalosa?*
2. *De cada uno de estos actos administrativos, cuántos predios y qué cantidad de suelo **efectivamente** fue declarado prioritario?*
3. *De cada uno de estos predios, cuáles iniciaron su desarrollo por parte de los propietarios antes de vencerse el plazo decretado para subastarlos?*
4. *Qué cantidad de suelo totalizan los predios que iniciaron su desarrollo antes de vencerse el plazo decretado para subastarlos?*
5. *De este total de predios y suelo que inició su desarrollo antes de vencerse el plazo decretado para su desarrollo, cuáles y qué cantidad de suelo se destinó a vivienda de interés social?*
6. *Cuántos predios no fueron desarrollados al vencerse el plazo establecido y debieron iniciar el proceso de subasta? De éstos que fueron a subasta, cuántos predios fueron adquiridos por oferentes privados y qué cantidad de suelo representan? Qué porcentaje de este suelo se ha destinado a proyectos de vivienda de interés social?*
7. *Los suelos subastados no comprados por agentes privados fueron adquiridos por la Administración Distrital mediante su banco de suelo METROVIVIENDA? Cuántos predios y qué cantidad de suelo representan? Cuánto suelo de éste será destinado a vivienda de interés social o prioritario?*
8. *Cuántos suelos no fueron vendidos en subasta y no han sido adquiridos por la administración distrital? Qué cantidad de suelo representan? Qué ocurrirá con dichos suelos?*
9. *Cuáles fueron los proyectos de vivienda de interés social de iniciativa pública y de iniciativa privada gestionados durante la actual administración*
10. *Respecto al Plan de Desarrollo Bogotá Humana, cuántas viviendas se generaron o se generarán en cada uno de dichos planes?*
11. *Respecto al Plan de Desarrollo Bogotá Humana, cuánto suelo bruto o útil (especificar) se destinó o se destinará para la vivienda social de cada uno de estos proyectos?*
12. *Especifique por favor el mecanismo de adquisición del suelo para la vivienda social de los proyectos antes mencionados”*

“SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

1. *Cuántos recursos se han recaudado por concepto de la participación a plusvalía*
2. *De éstos recursos, qué porcentaje y cantidad ha sido destinada a las entidades competentes de la generación de vivienda de interés social a partir de la adopción de dicho instrumento en el Distrito Capital? Discrimine por favor a qué entidad y en qué año se efectuó dicha transferencia de recursos”*

7.2. CUESTIONARIO UTILIZADO PARA LAS ENTREVISTAS Y RESPUESTAS DADAS POR LOS NUEVE (9) ENTREVISTADOS

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ							
*El presente cuestionario es elaborado con fines exclusivamente académicos y sus respuestas serán utilizadas en correspondencia. Muchas gracias por su colaboración! De acuerdo con sus conocimientos y experiencia, agradezco sinceramente su opinión respecto de lo siguiente:							
1. ¿En qué grado cree Usted que los siguientes instrumentos de gestión del suelo pueden contribuir a la generación de suelo para VIS-VIP? (marque con X)							
	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada	
Planes Parciales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Participación en Plusvalías	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Banco de Tierras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2. ¿Cree Usted que hay otros instrumentos más idóneos para la producción de suelo para VIS-VIP que los Instrumentos de Gestión del Suelo? Sí/No; Cuáles?							
<input type="text"/>							
3. ¿En qué grado cree Usted que la implementación de los instrumentos de gestión del suelo ha contribuido a la generación de suelo VIS-VIP en BOGOTÁ? (marque X)							
	Fundamental	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada	Explique sintéticamente
Planes Parciales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Participación en Plusvalías	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Banco de Tierras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4. ¿De qué manera cree Usted que se han implementado los Instrumentos de gestión del suelo en Bogotá?							
	Excelentemente	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	Explique sintéticamente
Planes Parciales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Participación en Plusvalías	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Banco de Tierras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5. ¿De 1 a 5, en qué grado cree que la optimización de los siguientes instrumentos depende de variables procedimentales, técnicas, políticas, normativas? Para esta pregunta se entenderá que 1 es "no necesario optimizar" y 5 es "fundamental su optimización".							
	Procedimentales	Técnicas	Voluntad política distrital	Normativa Distrito	Normativa Nación		Explique sintéticamente
Planes Parciales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Participación en Plusvalías	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Banco de Tierras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
6. ¿Cuál sería la principal mejora que Usted considera debe implementarse en cada Instrumento de gestión del suelo PARA QUE AMPLIA Y EFICIENTEMENTE GENERE suelo para VIS-VIP?							
Planes Parciales	<input type="text"/>						
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria	<input type="text"/>						
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial	<input type="text"/>						
Participación en Plusvalías	<input type="text"/>						
Banco de Tierras	<input type="text"/>						
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP	<input type="text"/>						
7. ¿Tiene Usted algún otro comentario o sugerencia respecto de este asunto?							
<input type="text"/>							
HEMOS TERMINADO. DE NUEVO MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!							

Pregunta No. 1

Potencial producción suelo	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada	Total
Planes Parciales							
Carmenza Saldías	X						
Catalina Velasco		X					
Francesco Ambrossi	X						
María Mercedes Maldonado		X					
María Cristina Rojas		X					
Augusto Pinto				X			
Humberto Molina		X					
Victoria Restrepo				X			
Ana Lilian Valencia		X					
Total Planes Parciales	2	5		2			9
Declaratorias de Desarrollo Prioritario							
Carmenza Saldías		X					
Catalina Velasco		X					
Francesco Ambrossi		X					
María Mercedes Maldonado	X						
María Cristina Rojas			X				
Augusto Pinto			X		X		
Humberto Molina							
Victoria Restrepo			X				
Ana Lilian Valencia			X				
Total Declaratoria	1	3	4		1		9
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial							
Carmenza Saldías				X			
Catalina Velasco		X					
Francesco Ambrossi			X				
María Mercedes Maldonado		X					
María Cristina Rojas		X					
Augusto Pinto					X		
Humberto Molina				X			
Victoria Restrepo			X				
Ana Lilian Valencia			X				
Total Enajenación		3	3	2	1		9
Participación en Plusvalías							
Carmenza Saldías			X				
Catalina Velasco			X				
Francesco Ambrossi			X				
María Mercedes Maldonado					X		
María Cristina Rojas		X					
Augusto Pinto					X		
Humberto Molina	X						
Victoria Restrepo				X			
Ana Lilian Valencia				X			
Total Plusvalía	1	1	3	2	2		9
Banco de Tierras							
Carmenza Saldías			X				
Catalina Velasco		X					
Francesco Ambrossi		X					
María Mercedes Maldonado		X					
María Cristina Rojas		X					
Augusto Pinto					X		
Humberto Molina			X				
Victoria Restrepo			X				
Ana Lilian Valencia	X						
Total Banco de tierras	1	4	3		1		9
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP							
Carmenza Saldías			X				
Catalina Velasco			X				
Francesco Ambrossi		X					
María Mercedes Maldonado	X						
María Cristina Rojas	X						
Augusto Pinto			X				
Humberto Molina			X				
Victoria Restrepo		X					
Ana Lilian Valencia		X					
Total Obligación VIS/MIP	2	3	4				9
GRAN TOTAL	7	19	17	6	5		54
	13%	35%	31%	11%	9%	0%	100%

Pregunta No.2

	SÍ	NO	CUÁLES
Carmenza Saldías		X	
Catalina Velasco	X		Los instrumentos de gestión del suelo no son bueno ni malos, per se. No hay instrumentos "mágicos" ni indispensables. Si tienen un objetivo claro y su aplicación es factible, son útiles. Sin embargo, mucho más importantes son: 1) la voluntad política, y 2) la viabilidad financiera. Las variables política y económica superar en importancia la variable técnica urbanística, que es instrumental.
Francesco Ambrossi		X	
María Mercedes Maldonado	X		Creo que el instrumento más eficaz son los porcentajes de suelo destinado a vivienda de interés social y prioritario, es la base para una adecuada aplicación de la adquisición pública de suelo (expropiación precedida de enajenación voluntaria, que a su vez es la base de los bancos de tierra y de la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios. Creo que habría que vincularlos a estímulos a los agentes privados para la producción de VIP/VIS, más allá de los subsidios a la demanda y, en general, una articulación de los instrumentos de gestión del suelo con los de financiación y gestión de la vivienda social propiamente dicha
María Cristina Rojas	X		directo del Estado e incluso de la Iglesia en la generación de suelo urbanizado y en la construcción de vivienda social (sin ser estrictamente un Banco de Tierras) que dio grandes resultados en cuanto a número de viviendas. Habilitación obligatoria de edificaciones desocupadas. También podrían identificarse las políticas de subsidios y ahorro programado que generan oportunidades para que el sector privado se incorpore al mercado de la vivienda social. Aunque mas reparativos, los procesos de legalización y mejoramiento de barrios, también se constituyen en mecanismos para generar vivienda social. también se han utilizado las estrategias (muy antiguas) de incorporación de suelos rurales a suelos urbanos, que en la mayoría de casos no han sido sostenibles. Declaratoria de derecho de preferencia y reajuste de tierras.
Augusto Pinto	-	-	
Humberto Molina	-	-	
Victoria Restrepo	X		/VIP
Ana Lilian Valencia	-		

Pregunta No.3

Contribución en Bogotá	Fundamentales	Mucho	Algo	Poco	Casi nada	Nada	Total
Planes Parciales							
Carmenza Saldías		X					
Catalina Velasco			X				La generación de suelo VIS en Bogotá depende en primer lugar de la voluntad política del gobierno de turno.
Francesco Ambrossi	X						
María Mercedes Maldonado		X					
María Cristina Rojas		X					
Augusto Pinto			X				
Humberto Molina				X			Son fundamentales pero no han sido utilizados adecuadamente.
Victoria Restrepo				X			
Ana Lilian Valencia		X					El Distrito formuló y lideró planes parciales de desarrollo en el sur de la ciudad que han soportado la mayoría de oferta VIS en los últimos años. Existen algunos planes parciales con deficiencias en su formulación que pueden potenciar mas desarrollo VIS para los proximos años
Total planes parciales	1	4	2	2			9

Instrumentos de gestión del suelo y producción de suelo para vivienda de interés social en Colombia. El caso de Bogotá D.C.

Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria							
Carmenza Saldías			X				
Catalina Velasco			X				Las razones para la selección de dichos proyectos son múltiples.
Francesco Ambrossi	X						
María Mercedes Maldonado			X				
María Cristina Rojas			X				
Augusto Pinto					X		
Humberto Molina					X		Se han decretado dos declaratorias pero el Distrito ha sido incapaz de ejecutarlas
Victoria Restrepo					X		
Ana Lilian Valencia				X			Los actos administrativos en la aplicación de este instrumento no han sido muy usados para la consecución de VIS.
Total Declaratoria	1		4	1	3		9
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial							
Carmenza Saldías					X		
Catalina Velasco			X				Sin recursos financieros suficientes, no es posible impulsar proyectos.
Francesco Ambrossi		X					
María Mercedes Maldonado			X				
María Cristina Rojas	X						
Augusto Pinto					X		
Humberto Molina					X		Sólo se debe utilizar en casos especiales y puntuales.
Victoria Restrepo					X		
Ana Lilian Valencia			X				Entiendo que este instrumento se utilizó para los planes parciales de El Recreo y El Porvenir y en Usme, aunque este último PP no ha sido muy efectivo.
Total Enajenación	1	1	3		4		9
Participación en Plusvalías							
Carmenza Saldías			X				
Catalina Velasco			X				
Francesco Ambrossi			X				
María Mercedes Maldonado						X	
María Cristina Rojas		X					
Augusto Pinto					X		
Humberto Molina			X				El ingreso por este concepto podría ser mucho mayor si se aplica correctamente.
Victoria Restrepo					X		
Ana Lilian Valencia					X		No conozco la aplicación de recursos para desarrollo de VIS por cobro de plusvalías.
Total Plusvalía		1	4		3	1	9
Banco de Tierras							
Carmenza Saldías			X				
Catalina Velasco			X				No son los instrumentos los que hacen posibles los proyectos.
Francesco Ambrossi	X						
María Mercedes Maldonado			X				
María Cristina Rojas	X						
Augusto Pinto			X				
Humberto Molina					X	X	No existe ni está previsto
Victoria Restrepo							
Ana Lilian Valencia	X						Herramienta que se utilizó en el desarrollo de los planes parciales El Recreo y El Porvenir.
Total Banco de Tierras	3		4		1	1	9
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP							
Carmenza Saldías			X				
Catalina Velasco			X				
Francesco Ambrossi		X					
María Mercedes Maldonado		X					
María Cristina Rojas		X					
Augusto Pinto			X				
Humberto Molina				X			Es útil pero se requiere mejorar su utilización.
Victoria Restrepo			X				
Ana Lilian Valencia		X					Muy efectiva en los últimos desarrollos de vivienda en el Distrito, aunque onerosa en los nuevos desarrollos
Total Obligación VIS/VIP	4	4	4	1			9
GRAN TOTAL	6	10	21	4	11	2	54
	11%	19%	39%	7%	20%	4%	

Pregunta No.4

Proceso implementación	Excelentemente	Muy bien	Bien	Regular	Mal	Muy mal	Total respuestas
Planes Parciales							
Carmenza Saldías			X				
Catalina Velasco				X			A lo largo del tiempo, desde la
Francesco Ambrossi			X				
María Mercedes Maldonado			X				Bien en la etapa reciente, últimos 6 a 7
María Cristina Rojas			X				Requiere de mayor participación del
Augusto Pinto			X				
Humberto Molina					X		Se ha aplicado muy mal el reparto de
Victoria Restrepo					X		
Ana Lilian Valencia				X			
Total Planes Parciales			5	2	2		9
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria							
Carmenza Saldías				X			
Catalina Velasco			X				Por supuesto entre menos agentes intervengan en la aplicación de un instrumento, mas margen de maniobra tiene un gobierno. La interacción con otras ramas del poder publico u otros niveles del ejecutivo, dificultan la aplicación de los instrumentos.
Francesco Ambrossi			X				
María Mercedes Maldonado				X			La primera declaratoria de 2008 se gestionó entre mal y regular, la de 2012 mucho mejor, pero depende de continuidad
María Cristina Rojas		X					Bogotá es pionera en su implementación dentro del país y los datos muestran gran movilización de suelo "de engorde" que inició efectivamente el proceso desarrollo
Augusto Pinto				X			
Humberto Molina				X			Se ha utilizado en una escala equivocada (gran escala: todos los predios disponibles)
Victoria Restrepo						X	
Ana Lilian Valencia				X			
Total Declaratoria		1	2	5		1	9
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial							
Carmenza Saldías				X			
Catalina Velasco				X			
Francesco Ambrossi			X				
María Mercedes Maldonado				X			Es sin duda un instrumento que puede ser adecuado, al menos teóricamente, pero requiere muchos recursos públicos, tiene incertidumbres respecto a las decisiones judiciales, valores de indemnización, puede ser inequitativa
María Cristina Rojas			X				Hay críticas en cuanto a los valores de suelo y corrupción
Augusto Pinto				X			
Humberto Molina			X				Los aspectos jurídicos son bien conocidos y aplicados.
Victoria Restrepo						X	
Ana Lilian Valencia			X				
Total Enajenación			4	4		1	9
Participación en Plusvalías							
Carmenza Saldías				X			
Catalina Velasco				X			
Francesco Ambrossi				X			
María Mercedes Maldonado					X		Aunque la incidencia en la producción de VIS o VIP es mínima o nula, ha sido muy mal gestionada, en parte por problemas en el diseño legal, en parte por decisiones administrativas
María Cristina Rojas				X			El proceso es burocrático, con un alto nivel de subjetividad y ha generado mucho debate particular. El proceso es hoy susceptible de mejora para que se pueda aprovechar mejor
Augusto Pinto				X			
Humberto Molina					X		Las administraciones no han logrado entender como se maneja esta participación y la han mezclado incorrectamente con el reparto de cargas y beneficios.
Victoria Restrepo					X		
Ana Lilian Valencia						X	
Total Plusvalía				5	3	1	9

Instrumentos de gestión del suelo y producción de suelo para vivienda de interés social en Colombia. El caso de Bogotá D.C.

Banco de Tierras							
Carmenza Saldías				X			
Catalina Velasco		X					
Francesco Ambrossi			X				
María Mercedes Maldonado							Depende de adquisición
María Cristina Rojas			X				Se concentró en generar suelo en la
Augusto Pinto			X				
Humberto Molina							No existe
Victoria Restrepo					X		
Ana Lilian Valencia		X					Metrovivienda es un buen referente de generación de suelo
Total Banco de Tierras		2	3	1	1	7	
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP							
Carmenza Saldías				X			
Catalina Velasco				X			
Francesco Ambrossi				X			
María Mercedes Maldonado				X			Tuvo el problema que en una primera etapa era optativo para el propietario de suelo hacer VIP o VIS y escogió VIS, la VIP se hizo en los proyectos públicos de Banco de Tierras. La norma nacional responde a un modelo expansivo y solo la contempla en el tratamiento de desarrollo, no en renovación ni es densificación, en general, pero es el de mayor potencial
María Cristina Rojas			X				Falta seguimiento y sanciones
Augusto Pinto			X				
Humberto Molina				X			Se ha insistido en este instrumento pero sin criterios económicos apropiados.
Victoria Restrepo				X			
Ana Lilian Valencia			X				Buena herramienta pero costosa para el constructor generando riesgo para los nuevos desarrollos
Total Obligación VIS/VIP			3	6	6	9	
GRAN TOTAL	0	3	17	23	6	3	52
		6%	33%	44%	12%	6%	100%

Pregunta No.5

	Procedimientos	Técnicas	Voluntad política distrital	Normativa Distrito	Normativa Nación	Comentarios
Planes Parciales						
Carmenza Saldías	4	4	5	4	3	
Catalina Velasco	3	3	5	3	3	Si hay voluntad política, todos los otros elementos se someten. Sin embargo eso no es suficiente para que los proyectos salgan adelante. Si los proyectos no tienen cierre financiero, no hay voluntad política que valga.
Francesco Ambrossi	5	2	3	4	4	
María Mercedes Maldonado	5	4	4	2	4	
María Cristina Rojas	5	3	5	4	2	El liderazgo político es esencial en los planes parciales, para coordinar entidades, actores e inversión. Los procedimientos implicarían la intervención más activa del distrito en las diferentes etapas.
Augusto Pinto	4	2	5	2	2	
Humberto Molina	5	3	2	4	2	En todos los instrumentos el Distrito ha demostrado mínima capacidad técnica para aplicarlos y por ello ha implementado procedimientos inapropiados.
Victoria Restrepo	5	4	4	4	4	
Ana Lilian Valencia	5	4	5	5	5	Es importante convertir este instrumento en una herramienta de planificación menos compleja y más efectiva para lograr la ejecución de proyectos
PROMEDIO MEJORAS	4.6	3.2	4.2	3.6	3.2	

TITULO	75	76	77	78	79	80
Declaratoria de Desarrollo Prioritario						
Carmenza Saldías	3	3	3	2	4	
Catalina Velasco	3	3	5	3	3	Los proyectos de VIS no se financian completamente con recursos publicos en gran escala y de manera sostenida.
Francesco Ambrossi	2	2	5	2	2	
María Mercedes Maldonado	2	4	5	2	3	En general hay un marco adecuado, salvo algunos detalles: el plazo establecido para desarrollar o construir (so pena de reversión) es corto y genera riesgos para los posibles adquirentes en las subastas. Una sugerencia de mejora en el punto siguiente
María Cristina Rojas	5	5	3	5	5	Los procedimientos jurídicos son largos y las definiciones de inicio de obras en un predio son difusas, es necesario trabajar en eso y contar con herramientas de seguimiento que permitan un concepto mas objetivo.
Augusto Pinto	2	2	5	2	2	
Humberto Molina	5	4	3	1	1	
Victoria Restrepo	-	-	-	-	-	
Ana Lilian Valencia	3	3	5	3	3	Requiere mayor decisión política
PROMEDIO MEJORAS	3.1	3.3	4.3	2.5	2.9	
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial						
Carmenza Saldías	5	2	5	4	5	
Catalina Velasco	3	3	5	3	3	
Francesco Ambrossi	2	3	5	2	3	
María Mercedes Maldonado	-	-	-	-	-	Financieras: disponibilidad de recursos
María Cristina Rojas	1	5	3	2	5	La normativa Nacional ha generado reglas particulares para infraestructura que sería interesante revisar para la ciudad, la técnica valuatoria de los predios difiere en las zonas y podría ser mas transparente (relacionada con el avalúo catastral)
Augusto Pinto	3	3	3	3	3	
Humberto Molina	5	5	4	1	1	
Victoria Restrepo	-	-	-	-	-	
Ana Lilian Valencia	5	5	5	5	5	Mas efectiva en tiempo
PROMEDIO MEJORAS	3.4	3.7	4.3	2.9	3.6	
Participación en Plusvalías						
Carmenza Saldías	4	4	5	5	5	es fundamentas aclarar las dudas, que impiden usar la fuente más fértil, en época de renovación.
Catalina Velasco	3	3	5	3	3	
Francesco Ambrossi	5	5	5	5	5	
María Mercedes Maldonado	5	4	5	4	5	
María Cristina Rojas	5	5	1	1	1	El hecho generador de mayor edificabilidad queda restringido con la norma anterior. En termino de procedimiento y técnica, sería necesario bajar edificabilidades en el marco del POT y así recuperar donde se consoliden mayores edificabilidades. El proceso y la técnica no puede ser lote a lote y no puede pretender recuperar hasta el último centavo. Por eficiencia y eficacia el procedimiento debe ser mas general y establecer valores claros para los agentes del mercado inmobiliario
Augusto Pinto	4	3	5	3	3	
Humberto Molina	5	5	4	5	3	
Victoria Restrepo	5	5	5	5	5	
Ana Lilian Valencia	3	5	3	2	5	Homogenizar la normatividad por parte de la nación. Existen municipios que aplican de manera onerosa la herramienta
PROMEDIO MEJORAS	4.3	4.3	4.2	3.7	3.9	
Banco de Tierras						
Carmenza Saldías	1	1	1	1	1	Por mucho esfuerzo que se haga, la administración nunca dispondra de suelo suficiente como para incidir. Restricción de origen.
Catalina Velasco	3	3	5	3	3	
Francesco Ambrossi	3	3	5	3	3	Me parece que la opción banco de tierras del distrito se agotó. La intervención debe darse en renovación urbana
María Mercedes Maldonado	-	-	5	-	-	
María Cristina Rojas	2	5	5	1	1	El impacto en la ciudad de las actuaciones de los Bancos de tierras podría ser de mayor alcance si no se ciñeran a las estructuras socioeconómicas establecidas en el territorio
Augusto Pinto	2	2	5	2	4	
Humberto Molina	1	1	1	1	1	Sería un instrumento obsoleto y precisante la Ley 388 suministra otros más congruentes con el grado de desarrollo y la escasez de suelos que experimenta
Victoria Restrepo	5	5	5	5	5	
Ana Lilian Valencia	5	5	5	5	5	Un instrumento efectivo pero sin mucho desarrollo en el país
PROMEDIO MEJORAS	2.8	3.1	4.6	2.6	2.9	
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP						
Carmenza Saldías	1	2	2	2	2	
Catalina Velasco	3	3	5	3	3	
Francesco Ambrossi	-	-	-	-	-	
María Mercedes Maldonado	-	4	5	5	5	
María Cristina Rojas	5	1	1	4	4	La armonización de información de asignación de subsidios distritales y nacionales, es un insumo básico para hacer seguimiento al cumplimiento de la obligación. En este sentido los procedimientos son os mas susceptibles de mejora
Augusto Pinto	3	3	3	2	2	
Humberto Molina	4	5	4	5	2	Procedimentalmente se requiere tipificar los casos en donde se aplicará y técnicamente debe ajustarse para que tenga efectos económicos positivos.
Victoria Restrepo	5	3	3	4	3	
Ana Lilian Valencia	5	5	5	5	5	Deberían trabajarse como incentivo y no como castigo
PROMEDIO MEJORAS	3.7	3.3	3.5	3.8	3.3	

Pregunta No.6

PROPUESTAS DE MEJORA	
Planes Parciales	
Carmenza Saldías	-
Catalina Velasco	-
Francesco Ambrossi	Sigue siendo aun hoy en día muy complicado poner de acuerdo a las distintas entidades del distrito y dependencias de planeación sobre lo que se quiere y sobretodo de las cargas que se solicitan con relación a los beneficios, económicamente viables.
María Mercedes Maldonado	Debe ser entendido no como un trámite sino como la base de un reajuste de terrenos, en el cual se definen obligaciones y beneficios urbanísticos en un esquema de equidad entre los propietarios involucrados...//Debe estar articulado a los mecanismos de la política de vivienda de manera integral, así se convierte en la base de otros instrumentos como los % de suelo destinados a VIP/VIS. La mejora sería de comprensión técnica y de coordinación en la toma de decisiones para que no demoren excesivamente
María Cristina Rojas	desarrollar un mayor liderazgo y compromiso (articulación, inversión, etc.) desde el municipio en las diferentes etapas de los planes parciales
Augusto Pinto	Simplificación y agilización de trámites
Humberto Molina	El reparto de cargas y beneficios.
Victoria Restrepo	La complejidad e inoperancia del instrumento radica en la descoordinación que se presenta entre las distintas entidades del distrito que deben intervenir en el proceso , con participacion de niveles medios que no tienen el empoderamiento necesario y en general trabajan con posiciones subjetivas
Ana Lilian Valencia	La formulacion de planes parciales debe transformarse en un instrumento ágil y motivador del desarrollo urbano y no tomarse como un castigo.
Declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria	
Carmenza Saldías	-
Catalina Velasco	-
Francesco Ambrossi	Creo que lo que mas se requiere es voluntad política de la administración para que esto se de
María Mercedes Maldonado	En general creo que el marco legal es adecuado, requiere mantener coordinación y equipos suficientes. No tuve oportunidad de decirlo arriba, pero la mayor debilidad de este instrumento son las resistencias de los propietarios por su fuerte incidencia sobre el derecho de propiedad. Como disuasor funciona bien (es decir, que los propietarios se vean presionados a desarrollar sus predios), si se llega a las subastas los propietarios interponen recursos, ubican personas en el predio para oponerse a la entrega etc, etc.Sería ideal una reforma legal que estableciera que desde el inicio de la declaratoria se puede establecer % obligatorios de VIP o VIS, aunque es probable que no sea muy viable políticamente.// Debe estar también articulado a otros instrumentos de la política de vivienda, por ejemplo, acompañamiento y apoyo a los propietarios o a los adquirentes, en gestión, un fondo de financiación municipal o nacional para apoyar obras de urbanismo
María Cristina Rojas	mejorar la identificación de predios con posibilidades reales de desarrollo, mejorar procedimientos jurídicos para asegurar
Augusto Pinto	Promoción y cumplimiento de la medida a través de los instrumentos correspondientes
Humberto Molina	Saberlo aplicar como instrumento para movilizar el mercado en casos específicos.
Victoria Restrepo	No he trabajado mucho en este tema . No tengo mayor conocimiento solo los resultados cuando sale a oferta tierras que se generan por ese mecanismo, que son pocas y regulares
Ana Lilian Valencia	Mayor voluntad politica para que dejen de ser un saludo a la bandera
Enajenación Voluntaria o Administrativa o Judicial	
Carmenza Saldías	-
Catalina Velasco	-
Francesco Ambrossi	Definitivamente excluir la enajenación judicial y resolver el problema de los peritajes que son con posterioridad solicitados por los jueces. El problema del avalúo de los predios sigue siendo un tema ajijido.
María Mercedes Maldonado	Lo dicho, tiene altos riesgos en la determinación del precio indemnizatorio, pero creo que es difícil de resolver. Parecería el instrumento más expedito, en principio, pero es problemático
María Cristina Rojas	mejorar procesos de valoración de suelo
Augusto Pinto	
Humberto Molina	Aplicarlos para garantizar ágilmente la concreción de la función social de la propiedad y el interés público.
Victoria Restrepo	No he manejado este tema
Ana Lilian Valencia	Este procedimiento puede ser mas efectivo en tiempo

Participación en Plusvalías	
Carmenza Saldías	-
Catalina Velasco	-
Francesco Ambrossi	Es una magnífica forma de capturar parte de los mayores valores de los predios, considero que el acuerdo del consejo es claro, pero es un gran problema por desorden, lentitud, subjetividad de evaluación, la liquidación de las plusvalías
María Mercedes Maldonado	no sirve directamente como mecanismo para promover la producción de VIS o VIP. Podría servir para generar recursos para desarrollar programas de este tipo. Pero hay 2 problemas: La ley 388 contempla como destinación de la participación la compra de predios, se requeriría una destinación más amplia, para poder establecer estímulos en la forma antes indicada y hay un gran problema de este instrumento y es que reconoce la NORMA ANTERIOR y no la SITUACIÓN ANTERIOR del inmueble, eso lleva a que los recaudos sean muy bajos porque las normas anteriores eran muy generosas en muchas ciudades, de manera que solo tiene efectividad en suelo de expansión urbana y muchas de nuestras ciudades tienen un crecimiento importante en densificación. También es problemática la venta del inmueble como momento de
María Cristina Rojas	cambiar el procedimiento de cálculo a uno más genera y menos debatible, obligar a apago en especie (suelo para VIS/VIP)
Augusto Pinto	Revisión del instrumento y aclaración de la metodología para su liquidación
Humberto Molina	Universalizar el cobro de la plusvalía aplicando técnicamente los mecanismos previstos en la Ley 388 de 1997.
Victoria Restrepo	No hay ningún tipo de claridad de como se liquida este efecto al interior de los responsables. El resultado que se busca en todos los casos es de que sea el mayor posible. La mayoría de las veces no está sustentado técnicamente
Ana Lilian Valencia	Hasta ahora no ha sido afectivo para generación de VIS
Banco de Tierras	
Carmenza Saldías	-
Catalina Velasco	-
Francesco Ambrossi	Me parece que la opción banco de tierras del distrito se agotó. La intervención debe darse en renovación urbana y es desde el POT donde se debería de ver como se puede simplificar un poco también los proyectos de modalidad restructurante que se dan en las UPZ de mejoramiento integral
María Mercedes Maldonado	El Banco de tierras se basa en la adquisición pública de grandes porciones de suelo para incidir en el mercado y efectivamente lograr reorientarle, ese es su principal talón de aquiles: la escala. Por eso se requiere que operen los demás instrumentos, por sí mismo puede tener un gran impacto financiero y poco impacto. Creo que la apuesta por la gestión asociada -reajuste de terrenos, instrumento que usted no nombra explícitamente- en el triángulo: propietario de suelo, constructor y entidades públicas puede ser mucho más eficaz// El Banco de tierras también se apoya en el derecho de preferencia, que está reglamentado en la ley 9a de 1989 y muy poco en la ley 388. Ese instrumento requeriría una reglamentación legal más clara y una articulación explícita con el anuncio del proyecto
María Cristina Rojas	realizar intervenciones menos segregadas, más mezcladas
Augusto Pinto	Promoción y cumplimiento de la medida a través de los instrumentos correspondientes
Humberto Molina	No es algo prioritario si se utilizan los demás mecanismos.
Victoria Restrepo	Conozco poco. Basicamente las tierras de Metrovivienda que hace unos años pusieron en el mercado lotes del Recreo y Porvenir. En los últimos años se ha tratado de generar esa tierra con Tres Quebradas sin resultados. Creo que al interior de las entidades no se tiene claridad sobre el comportamiento del mercado y funciona con premisas académicas
Ana Lilian Valencia	Una herramienta que debería ser de obligatorio cumplimiento para los alcaldes en sus POT y planes de desarrollo armonizados e incorporados a los planes de ejecución
Porcentajes obligatorios para VIS/VIP	
Carmenza Saldías	-
Catalina Velasco	-
Francesco Ambrossi	Esta bien el porcentaje, aunque nunca se terminan cumpliendo en los lugares donde se dan los proyectos y con esto va a ser muy difícil romper con la segregación espacial
María Mercedes Maldonado	Debería haber la posibilidad explícita y más directa de aplicar estos porcentajes en toda la ciudad, en lugar de los vericuetos del Decreto 075 de 2013. Ideal, Por ejemplo, que en lugar de bancos de tierra en sentido estricto, haya gestión pública o público-privada para los suelos destinados a VIP o VIS aunque no indispensable, articular mejor los distintos instrumentos, en la forma indicada//
María Cristina Rojas	seguimiento (articulación con subsidios y descuentos de IVA) y sanciones, ampliar la obligación a otros tratamientos
Augusto Pinto	Promoción y cumplimiento de la medida a través de los instrumentos correspondientes
Humberto Molina	Es indispensable que su utilización se ajuste a criterios económicos rigurosos (por ejemplo, que no tenga efectos negativos o incrementables sobre costos).
Victoria Restrepo	Claridad en las normas y su aplicación. El porcentaje del 20% VIP que definió la nación pasó al 30% en las normas distritales. Es una carga fuerte para la generación de tierra, ya que la tierra de VIP, generalmente hay que subsidiarla. Hay total inequidad al aplicar la norma cuando la vivienda no se construye en sitio o se realiza en un proyecto del mismo constructor. Se convierte en un costo del proyecto. Es indispensable buscar que esta herramienta sí de resultados efectivos
Ana Lilian Valencia	Revisar tributariamente como se incentiva la construcción y deja de ser un castigo financiero para un desarrollo inmobiliario que mejore la calidad de las viviendas VIS que se generen