

# PLANES PARCIALES DE DESARROLLO

EVOLUCIÓN Y PRÁCTICA  
BOGOTÁ 2000 - 2015



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ

BOGOTÁ  
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

**ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**  
**SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**

Carrera. 30 No. 25-90 pisos 1,5, 8 y 13

Bogotá D.C.

[www.planeacionbogota.gov.co](http://www.planeacionbogota.gov.co)

**ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C.**

Gustavo Francisco Petro Urrego

**SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN**

Gerardo Ardila Calderón

**SUBSECRETARIO DE  
PLANEACIÓN TERRITORIAL**

Armando Lozano Reyes

**SUBSECRETARIO DE  
PLANEACIÓN SOCIOECONÓMICA**

Octavio Fajardo Martínez

**JEFE OFICINA ASESORA DE PRENSA Y  
COMUNICACIONES**

Angélica del Pilar Molina Reyes

**COORDINADORES Y EDITORES**

José Camilo Castellanos Molina y  
María Cristina Rojas Eberhard

**AUTORES**

Cesar Consuerga  
José Camilo Castellanos Molina  
María Cristina Rojas Eberhard  
Yency Contreras Ortiz  
Alberto Vela Prieto  
Fernando A. Roa M.

**CARTOGRAFÍA**

Laura Moreno

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Lilian Melissa Mora Triviño  
Exprecards S.A.S

**PORTADA**

Jhon Jairo Obando Rodríguez

**FOTOGRAFÍAS**

Banco de Imágenes  
Secretaría Distrital de Planeación

**FOTÓGRAFO**

Jonathan Daniel Naranjo

ISBN: En trámite



11

## CAPÍTULO I EVOLUCIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLAN PARCIAL DE DESARROLLO

1. Desarrollo normativo de planes parciales en el contexto nacional y local. *César Consuegra*
2. Desarrollo institucional para los planes parciales de desarrollo en Bogotá. *José Camilo Castellanos Molina, María Cristina Rojas Eberhard*
3. El plan parcial en la perspectiva del plan de ordenamiento zonal. La compleja articulación de dos escalas territoriales. *Fernando A. Roa M.*



57

## CAPÍTULO II CATÁLOGO DE PLANES PARCIALES DE DESARROLLO ADOPTADOS ENTRE 2002-2015

1. Localización General
2. Datos y Cifras
  - 2.1 Tabla 1. Cargas generales y locales
  - 2.2 Tabla 2. Análisis suelo útil
3. Fichas particulares de planes parciales de desarrollo adoptados. *Alberto Vela*
4. Comparación de escalas en los planes parciales de desarrollo adoptados (2002-2015)

# TABLA DE **CONTENIDO**



## CAPÍTULO III **BALANCE DE LOS PLANES PARCIALES DE DESARROLLO ADOPTADOS ENTRE 2002-2015**

.....

1. Los planes parciales como instrumentos de planeación y gestión en Bogotá: una mirada a la ejecución en la práctica.  
*Yency Contreras Ortiz.*
2. Balance de gestión. *José Camilo Castellanos Molina y Alberto Vela Prieto*
3. Datos consolidados de ejecución.  
*Alberto Vela Prieto*



## CAPÍTULO IV **REFLEXIONES FINALES**

# 1. LOS PLANES PARCIALES COMO INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN EN BOGOTÁ: UNA MIRADA A LA EJECUCIÓN EN LA PRÁCTICA

*Yency Contreras Ortiz<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN<sup>2</sup>

La discusión y análisis de los instrumentos de planeación en las ciudades colombianas debe remontarse no sólo en tiempo, sino en paradigmas, a la Ley 388 de 1997; incluso, para ser más exactos a la Ley 9 de 1989. No podría hacerse una evaluación de lo que significan, sin tener claro qué pretendían. Adicionalmente, es necesario tener presente en qué contexto se expidieron dichas normas y a qué objetivos de política respondieron. Por un lado, fueron expresión de la transformación política en las ciudades, y por el otro, el revitalizado papel de los gobiernos urbanos democráticos de mediados y finales de los años 90.

Se pretendía con estas normas, entre otros fines, dar cumplimiento a los preceptos constitucionales, pero sobre todo, enfrentar las problemáticas producto de los acelerados procesos de urbanización de años atrás, los cuales generaron condiciones urbanas precarias para las poblaciones asentadas principalmente en las periferias de la ciudad (servicios públicos, acceso a vivienda, soportes urbanos, etc.); y fortalecer las posibilidades (al menos formalmente) y los instrumentos de los actores locales elegidos democráticamente, para traducir dichas problemáticas urbanas a través de una planeación desde el aparato público.

2. Agradezco a la Secretaría Distrital de Planeación por publicar este análisis académico, que considero de fundamental importancia para las políticas públicas urbanas, específicamente a la Dirección de Planes Parciales por su apoyo con la entrega de información oficial e interlocución para discutir estos resultados; a Alberto Vela por su dedicación rigurosa a producir información pública para la administración, pero también para la academia y la ciudadanía. Finalmente, agradezco a la Unidad Administrativa Especial de Catastro por brindarme acceso a sus bases de datos de alta calidad y a Julio César Vega por su permanente acompañamiento y apoyo en la consolidación de información y análisis alfanumérico y espacial. También a los actores privados por abrirme sus puertas para entender su visión frente a la reglamentación urbana.

En Bogotá, específicamente a partir del año 2000, con la aprobación del primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se inició un proceso que ha marcado la planeación en la ciudad. Por primera vez, en Bogotá se definieron de manera integral, bajo los principios constitucionales, reglas urbanísticas de corto, mediano y largo plazo que se estructuraron alrededor de las determinantes de superior jerarquía y el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

Estas fueron las bases iniciales de una etapa de la planeación territorial en la ciudad basada en un papel más activo del aparato de Estado, y que buscaba en instrumentos como el plan parcial, consolidar procesos de ordenamiento territorial integrales, no sólo de planeación, sino de gestión de suelo; con el fin de superar el desarrollo predio a predio, garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios (entre propietarios y entre estos con la ciudad), promover la gestión asociada, y la generación de una estructura urbana planificada que posibilitara el desarrollo de vivienda con los soportes urbanos necesarios para el uso y disfrute de la ciudad.

En los ámbitos académico y gubernamental son importantes los análisis de los alcances de las reglas establecidas con posterioridad a la Ley 388 de 1997. Incluso, Bogotá es un ejemplo por la innovación en las propuestas que ha implementado en desarrollo de su régimen urbanístico. Sin embargo, hoy es pertinente, frente a las permanentes discusiones sobre los impactos de los instrumentos creados, indagar más allá del alcance de las normas, y evidenciar en la práctica lo que este marco institucional ha producido. Específicamente, es importante, incorporar el tema del suelo, ya que se constituye en la columna vertebral de la movilización y redistribución de recursos públicos y privados (Maldonado, 2003)

Es decir, es necesario investigar de manera empírica cómo se expresan las reglas formales e informales<sup>3</sup> en resultados concretos y evaluar el instrumento sin temor a adjudicarle más responsabilidades de las que tiene, o menos bondades de las que merece. Ese es parte del alcance del presente documento.

Este artículo hace parte de un proyecto de investigación académico más amplio que se encuentra realizando la autora desde el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, sobre el sistema urbanístico en Bogotá en el que se incorpora un capítulo sobre los instrumentos de planes parciales en la ciudad: sus reglas, incentivos y resultados en un periodo de más de una década. Dicha investigación pretende evidenciar cómo funcionan los instrumentos planteados y su aporte al desarrollo de los principios y estrategias del ordenamiento del territorio en la práctica, no solo en el cumplimiento de sus objetivos particulares, sino en articulación con los demás (planeación y gestión), y los efectos que han producido sobre la estructura urbana.

## ¿QUÉ SE PRETENDIA EN MATERIA NORMATIVA CON LOS PLANES PARCIALES? UNA BREVE SÍNTESIS

Como ya se anotó es fundamental establecer qué se pretendía con el instrumento. No se tra-

3. En este trabajo se asume que las instituciones entendidas como las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre, dan forma a la interacción humana y definen comportamientos. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 1990). En ese sentido, nos interesan las limitaciones formales (normas que idean los humanos), como las limitaciones informales (acuerdos y códigos de conducta).

ta de describir aquí las normas y sus alcances<sup>4</sup>. Solamente se retomará para hacer el análisis y deducir algunas inferencias sobre los alcances y resultados del plan parcial con base en la información lograda para este artículo.

Tres principios definidos constitucionalmente fundamentan la existencia de instrumentos, entre ellos, el plan parcial: la función social y ecológica de la propiedad, la posibilidad de que las entidades públicas participen en la plusvalía que genere su acción urbanística y regulen la utilización del suelo; y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Al elevar a rango constitucional la intervención estatal en materia de usos del suelo y el derecho de la colectividad a la participación en las plusvalías, desde la Carta Política se abrió la posibilidad para que el aparato de Estado jugara un papel protagónico en el ordenamiento urbano y el predominio del interés general sobre particular. Podría decirse que con esto se dio un viraje sobre las posibilidades normativas que tenían las administraciones municipales de reglamentar su desarrollo urbano y las rentas que ello generaba.

Adicional a lo anterior, el régimen legal para los municipios colombianos estableció la necesaria articulación entre la planeación de la inversión a través de los planes de desarrollo y las decisiones de largo plazo expresada en los planes de ordenamiento territorial (a través del programa de ejecución). Estos principios y sus instrumentos desarrollados en las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, significaron en el país, un cambio, al menos de tipo formal.

Para el caso específico de los planes parciales, al definirlos como instrumentos intermedios mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, se buscaba generar piezas urbanas planificadas, superar el desarrollo predio a predio y generar los soportes colectivos adecuados a las necesidades de la población y de la ciudad, así

4. Este tema si se desarrolla en la investigación que se realiza como proyecto del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

como asegurar y facilitar la financiación de estos soportes. Podría decirse que este es el único instrumento de intervención territorial integral que estableció la Ley 388 de 1997, es decir de planeación urbana, pero a la vez de gestión de suelo y de financiación del desarrollo urbano, fundamentado en el principio constitucional de la equidad y en el principio de la ley del reparto equitativo de cargas y beneficios.

De acuerdo con lo anterior, este es quizás el instrumento más importante del sistema urbanístico colombiano, ya que pretende concretar la articulación entre la planeación y la gestión del suelo; entre el plan y el proyecto; y constituye la base para la gestión asociada de los terrenos y la definición de mecanismos concretos de financiación con base en el suelo. Por ser el instrumento que define las condiciones espaciales y temporales para la puesta en práctica de las políticas, las estrategias y los objetivos del POT y las decisiones de política urbana de los planes de desarrollo, es de especial interés evaluar sus resultados con base en la intencionalidad que se le atribuyó formalmente.

En últimas, lo que se pretende de aquí en adelante es establecer qué se ha generado y/o producido en el territorio con la aplicación del instrumento.

## LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES PARCIALES EN BOGOTÁ: SUELO HABILITADO Y POR HABILITAR

Una vez revisados los objetivos de la norma pasemos a la práctica. Evaluar qué se ha aprobado y qué se ha desarrollado permitirá establecer, al menos, qué tanto se ha utilizado el instrumento.

En el año 2000 con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se estableció la necesidad de habilitar y construir 16.556 hectáreas para enfrentar el déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad a 10 años (vigencia del POT). Para el cumplimiento de ello, se propuso la incorporación al perímetro urbano aproximadamente 7.059 hectáreas del suelo suburbano de expansión (en el Acuerdo 6 no había suelo de expansión) de Usme y del Occidente (Documento Técnico Soporte. Decreto 619 de 2000)<sup>5</sup>. Sin embargo, dicha cifra incorporaba suelo ya intervenido con procesos de urbanización informal que por sus características correspondía a mejoramiento y suelo con norma de incorporaciones ya definida por el Acuerdo 6 de 1990. Para el 2003, el Decreto 469 de 2003<sup>6</sup> identificó con mayor precisión las áreas integradas al tratamiento de desarrollo<sup>7</sup> en la ciudad, con una extensión aproximada de 6.477 hectáreas, así:

5. De acuerdo con el Documento Técnico de Soporte (DTS) del Decreto 619 de 2000, el resto de suelo sería habilitado en área urbana (9.497 hectáreas)

6. Plano No. 27 "Tratamientos Urbanísticos" de la Cartografía del Decreto 469 de 2003.

7. Recogió lo contenido en los Decretos 619 de 2000 y 1110 de 2000.



**Tabla 1.**  
**Áreas en tratamiento de desarrollo, Bogotá. Decreto 469 de 2003**

Tratamiento de Desarrollo	Área (Has)
Predios localizados en zonas de recuperación morfológica por extracción minera	466,0
Predios urbanizables no urbanizados en Consolidación de Sectores Urbanos Especiales	131,4
Desarrollo (urbanizables no urbanizados)	5.879,7
<b>Total</b>	<b>6.477,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la geodatabase de la SDP y Decreto 469 de 2003.

Esta identificación de las áreas totales en tratamiento de desarrollo se ha venido modificando, producto de las precisiones desarrolladas en las distintas reglas distritales (Decretos 190 y 327 de 2004), y con la evolución de los procesos de ocupación y construcción en la ciudad (formales e informales). En 2009 por ejemplo, las áreas en dicho tratamiento que debían desarrollarse mediante planes parciales de desarrollo sumaban 5.697 hectáreas<sup>8</sup>.

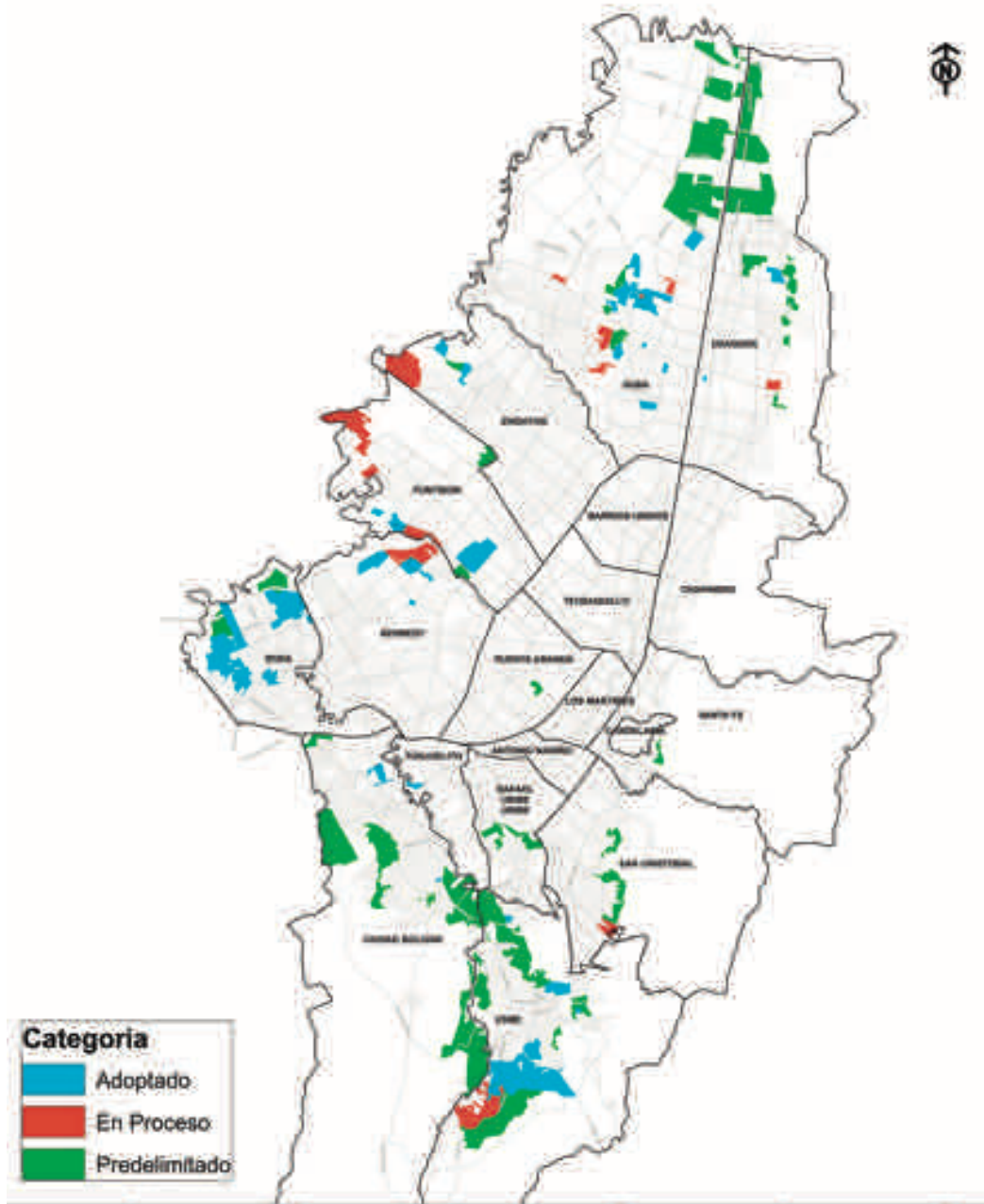
Estos datos se muestran para evidenciar la dificultad que ha existido en la ciudad para establecer las áreas para ser desarrolladas mediante planes parciales y definir el universo de suelo para los procesos de "programación de suelo" desde los POT.

¿DÓNDE Y EN  
QUÉ ESTADO SE  
ENCUENTRA EL SUELO  
PREVISTO EN EL 2000  
PARA DESARROLLAR  
MEDIANTE PLANES  
PARCIALES?

Como se observa en la Imagen 1., a 2015 un total de 5.003 hectáreas se mantienen "marcadas" para el desarrollo mediante planes parciales. De dicho total, 3.034 hectáreas se encuentran en planes parciales predelimitados que no han iniciado el trámite, 612 hectáreas se encuentran en planes parciales en formulación y 1.357 hectáreas se localizan en planes parciales adoptados. Es decir, la ciudad ha avanzado en 13 años en la aprobación de actos administrativos para el 27% del suelo programado en el POT. Se debe tener en cuenta que algunos planes se han desarrollado por licencias de urbanización, debido al cambio en la reglamentación del área mínima requerida para desarrollar planes parciales y a que las áreas han variado en el proceso de adopción o redelimitación de los mismos.

8. Dato consolidado a partir de la información de la geodatabase de la SDP y Decreto 190 de 2004.

**Imagen 1.**  
**Estado planes parciales, 2015**



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

Lo anterior parecería demostrar que aún existe una gran cantidad de suelo, al cual se le “debería” aprobar plan parcial y habilitar su desarrollo para todos los usos que se requieren en la ciudad (incluida la vivienda). De las 3.034 hectáreas en planes parciales predelimitados sin iniciar, en el suelo de expansión localizado en Usme y Norte se encuentran sin desarrollo 1.020 hectáreas. Es decir, 2.014 hectáreas se encuentran en otras zonas de la ciudad como Ciudad Bolívar (674 has), Suba (349 has), Usaquén (332 has), Usme (330 has fuera del área de expansión definida en el Decreto 190 de 2004), San Cristóbal (106 has), Rafael Uribe Uribe (74 has), Fontibón (50 has), Bosa (53 has), Engativá-Puente Aranda-Santa Fe (45 has).

Sin embargo, a partir de estos datos de “disponibilidad de suelo”, hoy es fundamental, establecer la posibilidad técnica y jurídica de desarrollo y el estado de dichas áreas, con el fin de definir su oportunidad de desarrollo, las condiciones del suelo en materia de riesgo, acceso o posibilidad de servicios públicos, costos, etc. Al parecer, no todo ese suelo estaría apto para el desarrollo constructivo. A la fecha se encuentran planes parciales pre-delimitados en áreas con importantes fenómenos de remoción en masa e inundación, suelo con antecedentes de extrac-

ción minera, predios por encima de la cota y por ende limitada posibilidad de servicios públicos, así como suelo con valores ambientales que hacen poco deseable su urbanización, entre otros. Urge para la ciudad revisar este tema y el relacionado con la aplicación del instrumento en este tipo de áreas.

## ¿CUÁNTO SUELO CON NORMA APROBADA COMO PLAN PARCIAL SE HA DESARROLLADO/ CONSTRUIDO?

Pasemos al análisis de los planes adoptados. A partir del año 2002 y hasta 2015 (13 años) se han aprobado 43 decretos de planes parciales de desarrollo, con un total de 1.357,9 hectáreas. Como se observa en la Tabla No. 2, el período 2008-2011 superó por mucho frente a los demás períodos (más de la mitad de todo el período de 13 años) el área “habilitada” para la ejecución de norma.<sup>9</sup>

**Tabla 2.**  
**Áreas aprobadas en decretos de planes parciales de desarrollo.**  
**Bogotá 2002-2015**

Período	Área bruta (ha)	Área útil (Ha)	Área útil vivienda (Ha)	Área útil otros usos (Ha)
2002-2003	235,8	115,1	93,0	22,1
2004-2007	309,5	159,3	104,2	55,1
2008-2011	728,6	330,7	250,8	79,9
2012-2015	83,9	38,9	34,2	4,7
<b>Total</b>	<b>1.357,9</b>	<b>644,1</b>	<b>482,2</b>	<b>161,8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales SDP. 2015.

9. En este período se aprobó el plan parcial de iniciativa pública Tres Quebradas (135 hectáreas útiles) que representa el 40% del área útil total aprobada en dicho período.



Sin embargo, como se observa en la tabla No. 3, de los 43 planes adoptados desde 2002 se han ejecutado al 100% solamente 15 (el 34%), ocho de los cuales son del primer período, seis del segundo, uno del tercero y ninguno del cuarto<sup>10</sup>. Es decir, hoy tenemos planes aprobados desde 2003 (12 años) que no han iniciado ejecución.

**Tabla 3.**  
**Número de planes parciales de desarrollo adoptados y estado.**  
**Bogotá 2002-2015**

Periodo	Aprobados	Ejecutados (100%)	Ejecutados (entre 70% y 98%)	Ejecutados (entre 69% y 50%)	Ejecutados (entre 49% y 30%)	Ejecutados (entre 30% y 1%)	0%
2002 - 2003	11	8	1	1	0	0	1
2004 - 2007	16	6	2	2	1	2	3
2008 - 2011	13	1	0	1	3	5	3
2012 - 2015	3	0	0	0	0	0	3
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la Dirección de Planes Parciales SDP y UAECD.

10. Estos datos hacen referencia al desarrollo de las áreas útiles de los planes parciales, no incorpora la relación de la construcción de las cargas generales y/o locales (vías, parques, equipamientos). Si dicha información se incorporara el porcentaje de suelo que se puede considerar desarrollado, sería notablemente menor. Un ejemplo de estos casos son las áreas de cesión para equipamientos en un número importante de planes parciales adoptados.

Cuatro datos adicionales llaman la atención. Primero, hay 10 planes parciales adoptados sin desarrollar a la fecha. Si se excluyen los de aprobación reciente<sup>11</sup>, en total son 7 planes parciales con decretos aprobados hace más de 8 años en promedio, que no han iniciado su ejecución (un plan lleva más de 12 años de aprobado<sup>12</sup>). Segundo, solamente 6 de 16 planes adoptados en el segundo período (2004-2007) se han ejecutado al 100% (el 37%), el resto están en nulo (18%) o incipiente desarrollo (12%). Tercero, de los planes adoptados entre 2008 y 2011, período en el que se aprobaron 13 planes parciales, solamente uno se ha ejecutado en su totalidad y el 57% (8 planes parciales)<sup>13</sup> se encuentra sin desarrollar o entre un 1% y 30% de desarrollo. Finalmente, se evidencia que en el período 2012-2015 el número de planes parciales de desarrollo adoptados ha sido el más bajo de todos los períodos<sup>14</sup>. Sin embargo, dos de los tres planes parciales se encuentran en proceso de desarrollo u obtención de licencia.

Si estos números se traducen en áreas desarrolladas y por desarrollar y se examina además, el tipo de usos que se ha priorizado para construcción, podemos anotar otras inferencias. Del total de 644,1 hectáreas útiles aprobadas, a la fecha se han desarrollado (incluye en proceso o en obra)<sup>15</sup> un total de 242,3 hectáreas (37,6%) y quedan “disponibles” o “sin desarrollar” 401,8 hectáreas (62,4%).

11. San José de Maryland y Ciudadela San Juan Bosco se encuentran en obras de urbanismo y proceso de obtención de licencia, respectivamente. En los análisis de tiempos documentados a través de fuentes secundarias y entrevistas elaboradas para el proyecto de investigación marco de este artículo, se establece que el promedio de tiempo de licenciamiento e iniciación oscila entre 12 y 18 meses.

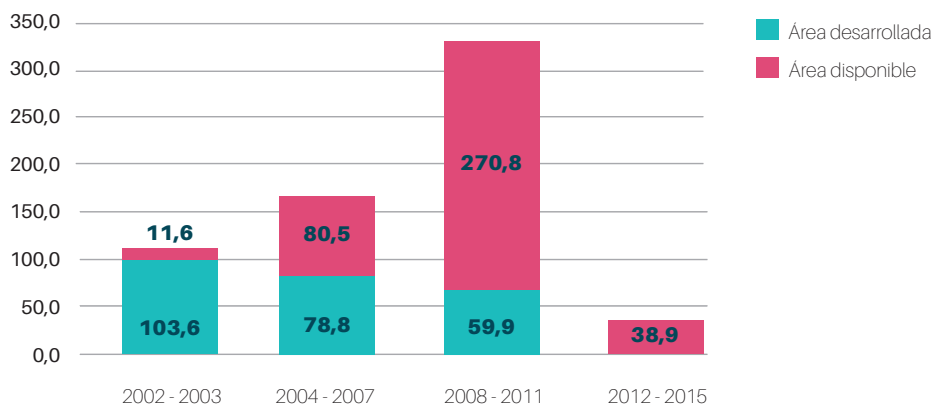
12. Plan parcial Cemex.

13. Incluso, tres planes iniciaron su ejecución en el año 2013 y 2014, una vez se superaron las dificultades provenientes de los mismos documentos de decreto o aspectos relacionados con los procesos posteriores relacionados con los procedimientos de entrega de cargas.

14. Pese a este resultado, se evidencia un importante número de actos administrativos de aprobación de norma para planes parciales de renovación urbana: Pedregal, Shaio, Fencia, Sabana y Estación Central. Adicionalmente la aprobación de la UAU del plan parcial Proscenio.

15. Fecha de corte de los datos a julio de 2015.

## Gráfica 1. Área desarrollada y por desarrollar en planes parciales. Bogotá 2002-2015 (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de la Dirección de Planes Parciales, SDP y UAECD, 2015.

Como se observa en la Gráfica No. 1, en términos de área, el suelo con norma aprobada en 2002-2003 está en un alto porcentaje desarrollado (89,9%). En todo caso faltan un poco más de 11 hectáreas por desarrollar. Para el segundo período (2004-2007) hay un balance entre el suelo desarrollado (49,5%) y por desarrollar (50,5%). En todo caso, todavía hay tres planes sin iniciar y casi 81 hectáreas sin desarrollar, ya con norma desde 2004. Es de anotar que en este período y en el siguiente se aprobaron planes parciales exclusivamente para destinar áreas para centros educativos<sup>16</sup>, los cuales pese a que se desarrollaron en usos dotacionales previstos, puede decirse, desvirtuaron el alcance del instrumento.

Para el período 2008-2011, se aprobaron 728,6 hectáreas brutas (330,7 hectáreas útiles) para el desarrollo de vivienda y otros usos, de los cuales se han construido o están en proceso 59,9 hectáreas (18,1%) y queda el 81,9% del área aprobada sin construir (270,8 hectáreas)<sup>17</sup>. Finalmente, de los tres planes aprobados entre 2013 y 2015, uno ya tiene licencias de urbanismo y construcción y se encuentra en obras de urbanismo y otro plan está en proceso de obtener licencias.

16. La Pampa, San Bernardino, Centro Educativo San José y Villa Diana.

17. Uno de los planes que más área representa en este período es Tres Quebradas, el cual fue adoptado en 2009 e inició su proceso de obtención de licencia solamente después de la re-delimitación de la Cuenca Alta del Río Bogotá, solicitada por la SDP en 2012 y aprobada en diciembre de 2013. El análisis del suelo desarrollado para VIS, NO VIS y otros usos y el suelo disponible se realiza en otro documento producto de la investigación que dirige la autora de este artículo.

## FACTORES QUE DETERMINAN ESTOS RESULTADOS: EL PAPEL DE LOS ACTORES Y DE LA GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA

El breve recuento de la intencionalidad y los objetivos que plantearon la Constitución y la Ley 388 de 1997, sumado a los datos hasta aquí presentados nos ofrecen elementos de análisis importantes para establecer algunos alcances del instrumento de planes parciales. Sin embargo, es necesario ahondar más allá de los datos

cuantitativos y entrar en los detalles. Es importante anotar, que desde 2009 la existencia de un gran porcentaje de planes parciales adoptados sin ninguna clase de obras de urbanismo (Ruiz, 2009), se evidenciaba como un motivo de alarma en la entidad de planeación distrital, al mismo tiempo que planteaba la necesidad de establecer las causas de dicho fenómeno.

Como se indicó anteriormente, a la fecha se han adoptado decretos de planes parciales para el 27% del área que se había planeado desarrollar a través de este instrumento, pero adicionalmente de ese suelo con norma, se ha ejecutado solo el 37,6% de las áreas útiles. Varias razones podrían explicar estos resultados. Para entenderlas se retomaron algunas de las conclusiones de la



investigación general, elaboradas con base en la revisión de las fichas de seguimiento de cada uno de los planes y de la información de fuentes secundarias sobre el tema.

Una primera explicación es que en algunos casos, *las condiciones normativas aprobadas* en los planes parciales han limitado o desacelerado el desarrollo del total del área o de parte de esta. Situaciones como la indefinición de mecanismos claros o falta de soporte institucional para la gestión de la implementación de los planes parciales, específicamente para la entrega o recepción de cargas locales entre propietarios de las unidades de gestión o de los propietarios/desarrolladores con la administración distrital; y la inclusión de trámites adicionales específicos que representan tiempo adicional (planes de implantación o planes directores, por ejemplo); se han convertido en necesidades a resolver para el desarrollo de algunos planes, ya que no permiten la ejecución inmediata de los mismos.

Otra gran explicación está asociada al comportamiento o las prácticas de los propietarios, promotores o constructores (cada uno cumple un papel distinto) en la ejecución del plan. Si bien es cierto, un constructor tiene dentro de sus objetivos desarrollar un suelo como parte de un negocio inmobiliario, no necesariamente lo hace inmediatamente después de que se aprueba la norma, pues existen *tiempos y reglas de mercado* que "construyen" su programación. Para ello, es importante analizar los ciclos económicos asociados con el licenciamiento, la iniciación y terminación de todos los usos en la ciudad (Contreras, 2015). Esto aplica para los productos que requieren de tiempo y condiciones específicas para ser absorbidos por el mercado en la ciudad. Sin embargo, para los planes para los que se aprobaron productos inmobiliarios como VIS o VIP, los retrasos están asociados a otros factores.

En todo caso, es innegable que también existen *comportamientos no asociados al negocio inmobiliario*, que son todos aquellos que están ligados a la idea del suelo como patrimonio, característica de algunos los propietarios de

suelo (Morales, 2007). Esto último, asociado a procesos de especulación, sucede en los casos en que el gestor del plan parcial fue el o los propietarios y confluyeron (no necesariamente de manera asociativa) en la adopción de la norma. Es evidente que hay casos de planes parciales con norma adoptada esperando el incremento del precio del suelo.

Como producto de lo anterior, se evidencian dificultades propias de la gestión asociada en planes donde participa un importante número de propietarios. Pese a que la investigación realizada demuestra que en la mayoría de los planes parciales se ha logrado la planeación de una pieza importante de ciudad, también se evidencia que en general se ha respetado la delimitación predial inicial de los lotes en la definición del ámbito y de las unidades de gestión del mismo. Esta situación, aunque ha facilitado la ejecución de los planes, en algunos casos donde en cada unidad existe uno o varios propietarios, el suelo no se ha desarrollado. Esto no quiere decir que respetar dicha delimitación pueda verse como "no deseable", más bien permite preguntarse por los mecanismos para garantizar una "efectiva" gestión asociada y un "efectivo" reajuste de tierras.

Adicionalmente, como ya se mencionó hoy la ciudad tiene cuatro (4) planes parciales adoptados que sólo se han motivado por la necesidad de colegios, sin cumplir con el objetivo del instrumento. Dos de esos planes tienen áreas por desarrollar en usos residencial, dotacional y de servicios, pero no un urbanizador/constructor interesado o un aparato público que participe como gestor; los otros dos fueron áreas con norma exclusivamente para colegios.

Finalmente, en el análisis se evidenciaron dificultades que surgieron posteriormente a la adopción del plan, no necesariamente asociadas a la norma aprobada, sino a hechos que han limitado la ejecución del mismo. Ejemplo de ello, son las decisiones relacionadas con el respeto a procedimientos legales (Consulta previa por existencia de Cabildo Muisca), problemas



jurídicos sobre la propiedad de los terrenos, decisiones ambientales de superior jerarquía (re-delimitación de la Cuenca Alta del Río Bogotá<sup>18</sup>) y de patrimonio (re-delimitación del hallazgo arqueológico por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH.). En algunos casos, mientras se resuelven dichos asuntos se han generado ocupaciones de las áreas útiles con motivo del no desarrollo del suelo.

Todo lo anterior lleva a preguntarse por las estrategias a prever para garantizar el desarrollo del 62% de suelo que hace falta, ya que si el mercado no ha absorbido los productos que se han desarrollado o están en proceso, o el suelo no es "apto" o no está en condiciones para desarrollarse; habría que reflexionar sobre la lógica de aprobar otros planes que en la práctica pueden no tener posibilidades de cumplir con el objetivo del instrumento y los efectos de estas decisiones sobre el desarrollo urbano.

## EL APORTE DE LOS PROYECTOS ASOCIATIVOS: OPORTUNIDADES Y RETOS

A la fecha quedan sin desarrollar con norma de plan parcial aprobada, aproximadamente 176 hectáreas de suelo destinado a VIS/VIP (otras hectáreas más en NO VIS y en otros usos). Hasta el año 2012 esta área sumaba 206 hectáreas. La diferencia (30,2 has) se encuentra en el suelo que obtuvo acompañamiento del sector público y de la gestión público-privada para resolver varias de las dificultades de ejecución señaladas en el apartado anterior (Ensueño, Bolonia UGU 1 y UGU 3 y Campo Verde).

18. La sustracción a la Reserva de la Cuenca Alta se realizó con la Resolución 1765 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la cual se excluye la zona del relleno y el área de expansión de Usme.

Así mismo, un alto porcentaje del suelo aún sin desarrollar destinado a VIS/VIP (126 de las 176 hectáreas, es decir, el 71%) se encuentra en gestión en el período actual (2013-2015) con motivo de la decisión de la administración distrital de acompañar la gestión para la ejecución de los planes parciales, entre otras acciones, con la modificación de los decretos (La Felicidad, Porvenir de Engativá, Ciudadela el Porvenir, La Palestina, Hacienda el Carmen); el apoyo a la obtención de licencias (Bolonia UGU 4, San Juan Bosco, Tres Quebradas); y la adopción y desarrollo inmediato de los planes aprobados recientemente (San José de Maryland). Algunos de estos planes también incluyen vivienda NO VIS. Pese a lo anterior, aún existen planes que requieren de importantes definiciones para garantizar su ejecución o la re-definición de la aplicación del instrumento (P.e. Edén el Descanso<sup>19</sup>).

Lo anterior, demuestra que aunque en número de planes parciales aprobados poco se avanzó entre 2013 y 2015, la estrategia de apoyar la superación de dificultades de aquellos que ya tenían norma aprobada, incluso desde 2009, significó un avance importante en la habilitación de suelo (para todos los usos), que es el objetivo final del instrumento. Los datos demuestran que con la gestión conjunta entre público y privados a través de la aprobación, pero también de la ejecución, en cinco planes parciales (San Juan Bosco, San José de Maryland, Bolonia, Campo Verde, y El Ensueño) se habilitó, construyó o se encuentra en proceso, suelo para aproximadamente 17.500 viviendas.

Esta estrategia denominada "proyectos asociados" en el Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016, consistió en el acompañamiento directo de la administración distrital (en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital del Hábitat) a los actores privados en las gestiones asociadas con la

19. Este plan parcial representa casi el 14% del total del área por desarrollar y está a la espera de una decisión del Ministerio del Interior sobre la necesidad de Consulta previa del Cabildo Indígena. Sin embargo, se encuentra ocupado de manera informal en la mayoría de sus áreas útiles.



formulación y ejecución de los planes parciales. En el primer caso, fue evidente el desarrollo de acciones puntuales para la agilización de trámites por parte del conjunto de las entidades públicas que participan de la aprobación de la norma en los planes parciales. Como ya se mencionó, esta estrategia para la formulación se complementó con gestión público-privada para la superación de las dificultades de planes adoptados desde años anteriores, con el fin de que se habilitara el suelo que ya contaba con norma previamente. Es importante mencionar, que este trabajo se realizó luego de largos procesos, que iniciaron con la generación de confianzas entre los actores y articulación interinstitucional, siempre con las complejidades propias de la administración y gestión pública urbana. Los resultados, más allá de la norma aprobada, como en todo proceso de planeación y gestión, se reflejarán en el mediano plazo.

Sin embargo, es importante anotar que sigue siendo fundamental resolver los aspectos estructurales relacionados con la formulación y ejecución de los planes parciales (tiempos, procedimientos, márgenes de discrecionalidad,

flexibilidad, etc.)<sup>20</sup>. Es decir, es necesario evaluar de fondo los objetivos y las características del instrumento con el fin de lograr no solo resultados inmediatos, sino considerar definiciones normativas que viabilicen la aprobación y ejecución de los mismos. Muchos de los problemas están relacionados no sólo con las reglas que posibilitan el proceso de planeación o aprobación de la norma, sino también con aquellas que determinan la ejecución y la gestión, por lo que se debe avanzar en el mejoramiento de estos procedimientos y de marcos institucionales, que viabilicen los objetivos del instrumento<sup>21</sup>.

Establecer y resolver este tipo de dificultades permitirá determinar las acciones pertinentes para definir la suerte de aquellos planes parciales que hoy se encuentran en proceso de adopción y que han requerido de importantes esfuerzos del

20. En la ciudad se han realizado algunos análisis al respecto: Maldonado, Pinilla y Valencia (2006), Ruiz (2009), Borrero y Montaña (2015), Rojas (2014), entre otros. Adicionalmente, un análisis específico sobre estos aspectos para el período 2000-2015, se encuentra en el documento completo de la investigación realizada por la autora de este artículo. Esta publicación específicamente es un avance importante al respecto.

21. Algunos de los desafíos comunes en los distintos países de América Latina, están asociados, entre otros con la necesidad de superar la existencia de "un rígido e idiosincrático marco jurídico que intimida las respuestas a las razonables y legítimas demandas sociales" (Smolka y Furtado, 2014).

sector público y privado, asociados a tiempos, recursos y por supuesto suelo aún sin cumplir su función social y ecológica. Lo anterior se relaciona con la posibilidad de establecer no solamente estrategias institucionales de corto plazo, sino de rutinas organizacionales que permanezcan en el tiempo, así como ampliar las capacidades institucionales asociadas a los instrumentos de planeación y gestión.

Adicionalmente, es fundamental, retomar el avance reciente que tiene la ciudad con la ejecución de los planes parciales y articular tanto la planeación, como la gestión con otros instrumentos como las declaratorias de desarrollo prioritario, el seguimiento al cumplimiento de la obligación VIS y VIP y de las metas de espacio público y demás soportes urbanos en la ciudad. Lo anterior significa, no solo establecer las reglas formales en las que se identifique el suelo vacante y definir áreas destinadas a VIS/VIP, sino garantizar una gestión en conjunto con el sector privado, con el fin de cumplir con lo que la Ley previó: reparto equitativo de cargas y beneficios (no solamente entre privados, sino con la ciudad), cumplimiento de la función social y ecoló-

gica de la propiedad, superación del desarrollo predio a predio, entre otras.

A estas discusiones, se suma el debate relacionado con la escasez (o no) de suelo en Bogotá. En este aspecto, aparte del dato del suelo por desarrollar en la ciudad ya presentado, es fundamental señalar, retomando a Morales (2007), que en nuestro caso, la escasez no se da por terrenos insuficientes, sino porque los que se encuentran bien ubicados, servidos, sin riesgo y de manera oportuna, son pocos (Morales, 2007). Es decir, nos enfrentamos a un escenario no de escasez física, jurídica o económica del suelo, sino de escasez relativa del suelo, asociada a la localización y a los aspectos ya señalados, por lo que la definición y aplicación de instrumentos debe contemplar dicha situación.

Por lo anterior, es fundamental revisar las pre-delimitaciones de planes parciales y el alcance de dichas definiciones territoriales, teniendo en cuenta las características y realidades espaciales y las condiciones para el efectivo desarrollo y urbanización de estas áreas.



También resulta importante para el sector público establecer el estado de dicho suelo como objeto de planeación y gestión, ya no solamente en el largo plazo, sino como instrumento de programación de suelo en distintos escenarios y momentos. En este proceso es fundamental discutir el alcance del plan parcial como documento que orienta la norma para el desarrollo de

un área (pero también en relación con su entorno) y la flexibilidad (o no) del instrumento para el cumplimiento de los propósitos a los que apunta. Lo anterior con miras a los procesos que se adelantarán con motivo de la modificación ordinaria del POT.

## BIBLIOGRAFÍA

**Borrero O., Montaña, M.** (2015). *Los planes parciales en Colombia. Evaluación de la aplicación de planes parciales y reajuste del suelo en siete ciudades colombianas 2006-2013*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá.

**Bromberg, P.** (2014). *Quiénes construyen ciudad y cómo llegan a acuerdos*. Documento de apoyo docente. Instituto de Estudios Urbanos y Facultad de Artes. Bogotá

**Contreras, Y.** (2015). *El comportamiento del licenciamiento e iniciación de vivienda en Bogotá: un breve análisis de las cifras*. En <http://imaginabogota.com/academia/el-comportamiento-del-licenciamiento-e-iniciacion-de-vivienda-en-bogota-un-breve-analisis-de-las-cifras/>

**Maldonado, María M.** (2003). *Reforma territorial y desarrollo urbano – Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: CIDER-Universidad de los Andes/LILP/ FEDEVIVIENDA.

**Morales, C.** (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: <http://es.slideshare.net/gracielamariani/morales2007-reflexiones-mercado-suelo-b>

**North, D.** (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

**Pinilla, Juan F., Rodríguez, Juan F., Valencia, N., Maldonado, M.** (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Bogotá, Lincoln Institute of LandPolicy.

**Smolka, M., Furtado, F.** (Edts.). (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: Respuestas locales a problemas regionales*. Lincoln Institute of LandPolicy

**Ruiz E., N.** (2009). *Seguimiento de planes parciales adoptados 2002-2007*. Secretaría Distrital de Planeación. Documento de informe de contrato.



COLECCIÓN  
BOGOTÁ  
HUMANA

Secretaría Distrital  
Planeación Bogotá

ISBN en trámite

