



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Olga Beatriz Rojas Charry

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo
Bogotá, Colombia
2023

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Partial Development Plans in Bogotá: Study of the difficulties for their Implementation

Olga Beatriz Rojas Charry

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Urbanismo

Directora:

Arq. Sandra Mondragón Álvarez

Línea de Investigación:

Ciudad Construida

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo
Bogotá, Colombia

2023

A judithcita, mi madre y mi apoyo.

A mis hijos, mi inspiración

A mi esposo, la fuerza

Resumen

El presente trabajo final de maestría se soporta en la investigación de los planes parciales de desarrollo que han sido adoptados en la ciudad de Bogotá, abarcando un periodo de tiempo de diecisiete años, desde el año 2000 momento de formulación del primer POT de la ciudad hasta el año 2017. Si bien, durante este periodo se adoptaron 47 planes parciales de desarrollo, se propone un análisis sobre 19 de ellos los cuales presentan un estado de ejecución menor al 50%. Se propone la pregunta referida a ¿Cuál ha sido el papel de los Planes Parciales de Desarrollo y qué tipo de ciudad se ha construido con la aplicación de este instrumento? ya que de este cuestionamiento se desprende la evidencia del porqué de su baja ejecución en términos construidos aun cuando a pesar de haber transcurrido un amplio periodo desde la formulación hasta la adopción, una vez surtido esta fase la dilatación para emprender la obra y culminarla es bastante amplia y por demás preocupante sí se tiene en cuenta la visión de modelo de ciudad por medio de la ejecución de proyectos urbanos integrales.

El soporte conceptual está estructurado con base en la propuesta de modelo urbano que se hizo con la formulación del POT, en el Decreto 619 de 2000, y su modificación y compilación con el Decreto 190 de 2004, de los cuales se derivan los tratamientos e instrumento de gestión y financiación del suelo y por medio de estos, la definición de los suelos sujetos a intervención por medio de planes parciales de desarrollo. A la par, se describe cómo el modelo de ordenamiento colombiano estuvo influenciado conceptualmente por la estructura normativa de uso del suelo español además de la definición de proyecto urbano tan importante para comprender los propósitos de intervención integral en las ciudades contemporáneas, para finalmente exponer la evaluación técnica que describe y sustenta el *porqué* de la baja ejecución de los planes ya adoptados haciendo énfasis analítico en un plan parcial bastante polémico en términos normativos, técnicos y urbanísticos para comprender las situaciones que no han permitido su ejecución.

Palabras clave: Planes Parciales de Desarrollo, Proyecto urbano, Ordenamiento territorial.

Abstract

The present final master's work is supported in the investigation of the partial development plans that have been adopted in the city of Bogotá, spanning a period of time of seventeen years, from the year 2000 when the first POT of the city was formulated until in 2017. Although, during this period, 47 partial development plans were adopted, an analysis is proposed on 19 of them, which have an execution status of less than 50%. The question regarding what has been the role of the Partial Development Plans and what type of city has been built with the application of this instrument is proposed? since from this questioning the evidence of the reason for its low execution in constructed terms emerges even though despite having passed a long period from formulation to adoption, once this phase has been completed, the expansion to undertake the work and complete it is quite wide and worrisome if the vision of the city model is taken into account through the execution of comprehensive urban projects.

The conceptual support is structured based on the urban model proposal that was made with the formulation of the POT, in Decree 619 of 2000, and its modification and compilation with Decree 190 of 2004, from which the treatments and instruments are derived of land management and financing and through these, the definition of the land subject to intervention through partial development plans. At the same time, it describes how the Colombian planning model was conceptually influenced by the normative structure of Spanish land use in addition to the definition of an urban project that is so important to understand the purposes of comprehensive intervention in contemporary cities, to finally expose the evaluation technique that describes and supports the reason for the low execution of the plans already adopted, making analytical emphasis on a partial plan that is quite controversial in normative, technical and urban terms to understand the situations that have not allowed its execution.

Key words: Partial Development Plans, Urban Project, Territorial Planning.

Contenido

Pág.

1. Antecedentes de la Planificación y Gestión Urbana	7
2. El Proyecto Urbano como instrumento para el desarrollo urbano cualificado .	19
3. Marco institucional en la aplicación de los Planes Parciales: evolución, transformación, desafíos y desaciertos	35
4. Análisis urbanístico y normativo de los Planes Parciales en Bogotá, 2002-2017	53
5. Conclusiones y recomendaciones	179

Lista de figuras

	Pág.
Ilustración 1. Espacio público y edificios.....	27
Ilustración 2. El contacto en las calles.	28
Ilustración 3. In-habitar el espacio.	30
Ilustración 4. Las calles y la vida urbana.	32
Ilustración 5. Porcentaje de Planes Parciales de Desarrollo por localidad.	56
Ilustración 6. Localización de los Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá.	57
Ilustración 7. Fases normativas del Plan Parcial Edén El Descanso.....	97
Ilustración 8. Fases normativas del Plan Parcial La Felicidad.....	101
Ilustración 9. Fases normativas del Plan Parcial Altamira.....	104
Ilustración 10. Fases normativas del Plan Parcial Procables.....	107
Ilustración 11. Total de suelo habilitado para VIS - VIP.	112
Ilustración 12. Segmentación viviendas VIP en propiedad horizontal por tratamiento....	113
Ilustración 13. Segmentación viviendas VIS en propiedad horizontal por tratamiento....	113
Ilustración 14. Porcentaje de hogares con déficit de vivienda, por estrato, 2014-2017. Bogotá.....	115
Ilustración 15. Localización de viviendas terminadas entre 2010 y 2017.	115
Ilustración 16. Tratamiento de Desarrollo DD 190/2004.	117
Ilustración 17. Puntaje total de calidad de vivienda nueva en Bogotá por tipo de proyecto.	119
Ilustración 18. Delimitación Área del Plan Parcial El Edén - El Descanso.....	122
Ilustración 19. Planteamiento urbanístico Plan Parcial Edén - El Descanso.	123
Ilustración 20. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial Edén- El Descanso.	123
Ilustración 21. Registro fotográfico.	125
Ilustración 22. Delimitación Área del Plan Parcial La Felicidad.....	126
Ilustración 23. Planteamiento urbanístico Plan Parcial La Felicidad.	127
Ilustración 24. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial La Felicidad.	128
Ilustración 25. Registro fotográfico.	128
Ilustración 26. Delimitación Área Plan Parcial San Hilario-San Cristóbal.	130
Ilustración 27. Planteamiento urbanístico Plan Parcial San Hilario-San Cristóbal.....	130
Ilustración 28. Registro fotográfico.	131
Ilustración 29. Delimitación Área del Plan Parcial Altamira.....	132
Ilustración 30. Planteamiento urbanístico.	132
Ilustración 31. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial Altamira.	133
Ilustración 32. Registro fotográfico	133

Ilustración 33. Delimitación Área del Plan Parcial El Santuario.	135
Ilustración 34. Planteamiento urbanístico.....	136
Ilustración 35. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial El Santuario.....	137
Ilustración 36. Registro fotográfico.	137
Ilustración 37. Delimitación Área del Plan Parcial Procables.....	139
Ilustración 38. Planteamiento urbanístico.....	140
Ilustración 39. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial Procables.	141
Ilustración 40. Registro fotográfico.	142
Ilustración 41. Localización del Plan Parcial Tres Quebradas.	165
Ilustración 42. Usos propuestos en el Plan Parcial Tres Quebradas.	168
Ilustración 43. Render aéreo del proyecto Tres Quebradas.	178

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Total de Planes Parciales de Desarrollo, Bogotá 2002-2017.	54
Tabla 2. Número de Planes Parciales de Desarrollo adoptados y estado. Bogotá 2002-2017	58
Tabla 3. Áreas aprobadas en decretos de Planes Parciales de desarrollo. Bogotá 2002-2017	59
Tabla 4. Suelo bruto construido en los 47 Planes Parciales.	59
Tabla 5. Ejecución de reservas viales a junio de 2015.	60
Tabla 6. Ejecución de cesiones públicas locales a junio de 2015.	60
Tabla 7. Ejecución de suelo útil a junio de 2015.	61
Tabla 8. Ficha técnica Plan Parcial Edén el Descanso.	63
Tabla 9. Ficha técnica La Felicidad.	67
Tabla 10. Ficha técnica Plan Parcial San Hilario San Cristóbal.	70
Tabla 11. Ficha técnica Plan Parcial Altamira.	74
Tabla 12. Ficha técnica Plan Parcial El Santuario.	79
Tabla 13. Ficha Técnica Plan Parcial Procables.	83
Tabla 14. Cumplimiento de la obligación VIS en el Plan Parcial Edén El Descanso.	109
Tabla 15. Distribución de áreas para VIS Plan Parcial Altamira.	111
Tabla 16. Distribución de áreas para VIP Plan Parcial Procables.	111
Tabla 17. Total de viviendas proyectadas.	112
Tabla 18. Porcentaje de ejecución Plan Parcial Edén-El Descanso.	125
Tabla 19. Porcentaje de ejecución Plan Parcial La Felicidad.	129
Tabla 20. Porcentaje de ejecución Plan Parcial San Hilario - San Cristóbal.	131
Tabla 21. Porcentaje de ejecución Plan Parcial Altamira.	134
Tabla 22. Porcentaje de ejecución Plan Parcial El Santuario.	138
Tabla 23. Porcentaje de ejecución Plan Parcial Procables.	142
Tabla 24. Plan Parcial Cemex.	146
Tabla 25. Plan Parcial La Laguna.	147
Tabla 26. Plan Parcial Villa Mejía Tagaste.	148
Tabla 27. Plan Parcial Valmaría.	149
Tabla 28. Plan Parcial Portal de San Bernardino.	150
Tabla 29. Plan Parcial La Pampa.	150
Tabla 30. Plan Parcial Tres Quebradas.	152
Tabla 31. Plan Parcial Hacienda El Carmen.	153

Tabla 34. Plan Parcial La Palestina.....	155
Tabla 32. Plan Parcial La Palestina.....	155
Tabla 33. Plan Parcial Ciudadela San Juan Bosco.	156
Tabla 35. Plan Parcial Contador Oriental.	157
Tabla 36. Plan Parcial Fabrica Bavaria (sector desarrollo).	158
Tabla 37. Plan Parcial Ciudad La Salle.	159
Tabla 38. Localización de los usos.....	169

Introducción

Este año se celebran 20 años de la expedición del primer Plan de Ordenamiento Territorial y de los instrumentos de gestión del suelo para consolidar el modelo de ciudad que se propuso en este tiempo. Sin embargo, los resultados de la movilización de los instrumentos y los tratamientos previstos para la gestión de grandes terrenos de suelo urbano y de expansión urbana muestran un balance bastante desalentador.

Una de las motivaciones que sustenta este trabajo surge de la inquietud por analizar los resultados después de 20 años de decretado el modelo de ciudad por medio del POT, momento en el cual debe cuestionarse también su vigencia dadas las varias ocasiones en que las diferentes administraciones distritales se han dado a la tarea de la revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (año 2011 cuya propuesta no logro surtir la etapa de concertación con la Autoridad Ambiental, año 2013 con el Decreto 364 el cual se anuló mediante sentencia del 17 de mayo de 2019 dados los defectos procedimentales en el trámite legislativo y año 2019 con el Decreto 338 el cual no logro aprobación en el Concejo Distrital).

De esta manera 5 años después de concluida la vigencia del contenido general del POT, se encuentra que el desarrollo integral del área dispuesta para concretar el modelo de ciudad muy poco ha aportado a lo dispuesto a este propósito, de 27.681,62 ha brutas dispuestas en los tratamientos de conservación, consolidación y desarrollo tan solo se han licenciado para obra 2.263,1 ha. Pero además del cuestionamiento numérico vale preguntarse sobre el aporte que los proyectos urbanos que se han ejecutado o se pretenden ejecutar, sí efectivamente cumplen con una visión integral que no se limita a la generación de unidades de vivienda, sino que positivamente son conglomerados locales con todos los soportes urbanos que le aportan al desarrollo equilibrado del ámbito socio-territorial de la ciudad.

El foco de análisis se delimita con la identificación de los Planes Parciales de Desarrollo adoptados luego de la expedición del Decreto 619 de 2000 y hasta el 2017, periodo suficientemente amplio que permite tener una visión analítica sobre lo que formuló, lo que se adoptó y lo que finalmente se encuentra en el territorio, sin embargo se presenta una profundización sobre aquellos Planes Parciales que presentan unos porcentajes de ejecución por debajo del 50%, número que surge luego de la evaluación técnica realizada a cada uno de ellos, de los cuales se presenta mediante una matriz y las fichas informativas correspondientes.

No podría hacerse una evaluación de lo que significan y su aporte a la ciudad, sin tener claro qué pretendían, por lo que se propone un análisis conceptual de la genesis o el contexto por medio del cual se propició la incorporación de grandes extensiones de suelo al tratamiento de desarrollo. Por lo tanto, en el primera capítulo se encuentra un esbozo histórico de los antecedentes de la planificación y gestión urbana y con el cual se pretende evidenciar el gran soporte conceptual y normativo y de herencia española, con que contó el surgimiento de la Ley de Ordenamiento Territorial o Ley 388 de 1997, no obstante como se verá a lo largo del capítulo se dio un quebrando conceptual que cedió el paso al compromiso y cumplimiento normativo que al efecto y propósito de consolidación de proyectos urbanos integrales.

En este sentido, el segundo capítulo muestra la importancia de la ejecución de los proyectos urbanos como intervenciones que le dan protagonismo a la arquitectura y su consonancia con la naturaleza y la calidad de vida de los ciudadanos; más allá del cumplimiento de los marcos normativos, un proyecto urbano significa para la ciudad una escala de planeamiento que de forma física incorpora los elementos urbanos y sociales dispuestos en línea armónica con el territorio. Las conclusiones de este apartado dan paso al tercer capítulo el cual muestra una evaluación de lo que ha sido el marco normativo de sustento de los planes parciales de desarrollo a la luz de los proyectos de ciudad que pretendían ser. En este apartado se empleó la visión de expertos académicos que han abordado el tema, así como evaluaciones temporales que ha realizado la Secretaria Distrital de Planeación sobre las variables que han limitado la ejecución de los planes, de esta manera con los elementos dispuestos por medio de entrevistas y el andamiaje conceptual, se produce el cuarto capítulo cuyo objetivo es mostrar desde el estudio de variables cuantitativas las limitantes que han surgido y no han permitido por un lado la

ejecución técnica de la obra y por otro concretar proyectos urbanos. Entre los factores que se han interpuesto y que limitan el cumplimiento de lo adoptado en los decretos están las dinámicas referidas a: el poco soporte de infraestructura pública para soportar el desarrollo urbano, la débil disposición para ejecutar proyectos más allá del predio a predio, dificultad en la consecución de las cargas urbanísticas de espacio público y la rigidez metodológica del reparto de cargas y beneficios. Si bien, las anteriores se asocian a la actividad del promotor o ejecutor del plan parcial, desde el ámbito social existe una bastante problemática y es la que se desprende de los procesos de asociatividad entre propietarios de suelo que muchas veces frenan el desarrollo de los proyectos dada la poca concertación entre intereses cuando se definen las unidades de actuación urbanística.

En el quinto capítulo se presenta un estudio de caso del Plan Parcial Tres Quebradas, cuya formulación ha pasado por amplios debates técnicos entorno a la viabilidad de su contenido, toda vez que se considera con el proyecto sobre suelo de expansión urbana más grande que se haya desarrollado en la ciudad. Finalmente se presentan las conclusiones generales del estudio.

Justificación

De acuerdo con la información presentada por la Secretaría Distrital de Planeación -SDP- (2019), el suelo total designado por el POT a ejecutarse mediante el Tratamiento de Desarrollo en el año 2000 era alrededor de 6.579,55 hectáreas, correspondientes al 17,3% del Distrito, la mayor parte del cual se localizaba en zonas urbanas con 4.990,76 ha. En el transcurso de la vigencia del POT esta área ha sido incrementada por la incidencia de las precisiones cartográficas, incorporación de suelos urbanizables no urbanizados, segregaciones de tratamientos en predios y cambios al interior de las UPZ's por lo cual se cuentan con al menos 1.471,15 nuevas hectáreas bajo el Tratamiento de Desarrollo, lo que suma en total 8.050,7 ha brutas de las cuales 5.076,35 has pertenecen a Planes Parciales, delimitados, POZ Norte, POZ Usme y a predios urbanizables no urbanizados y 2.974,37 ha en suelo de expansión localizados en el POZ Norte, POZ Usme y a Planes Parciales en suelos de expansión (SDP, 2019).

Es importante destacar que esta cifra de 8.050,7 ha brutas incluye aquellas áreas objeto de licenciamiento en el Tratamiento de Desarrollo, las cuales registran 2.883,49 ha brutas,

pero dado su trámite por medio de licencias urbanísticas quedan exentas del presente estudio, por lo tanto, el análisis parte de 5.167,23 ha brutas destinadas a Planes Parciales de Desarrollo.

Desde el año 2002 hasta el año 2017 se adoptaron 47 Planes Parciales, los cuales representan un global de 1.489,7 ha brutas. Estos datos evidencian que la ejecución de este suelo desde el año 2002 ha sido muy escasa, pues hasta el año 2017 han tenido algún grado de ejecución o el 100% tan solo el 34,6% del suelo total vinculado a Planes Parciales con un promedio de habilitación de suelo bruto de menos de 100 ha por año. Por otra parte de los 47 Planes Parciales tan solo 16 (34 %) presentan un estado de ejecución al 100 %, 6 (12,7) entre 80 y 100%, 6 (12,7) entre 50 y 80%, 6 (12,7) con menos del 50 % y 13 (27,6) con 0%. Teniendo este alto porcentaje de planes parciales que no se han ejecutado al 100 %, muchos de ellos adoptados desde el primer POT de Bogotá. De acuerdo con estos datos iniciales, a continuación se argumenta la siguiente hipótesis.

Hipótesis

La incorporación de la figura del Plan Parcial en Bogotá ha sido incompleta, generando distorsiones con respecto al objetivo de desarrollar y cualificar la ciudad por medio de la realización proyectos urbanos integrales lo cual ha implicado un largo proceso de ajuste institucional y de revisión normativa en medio del cual se han destinado y consumido grandes porciones brutas del suelo urbano y de expansión de la ciudad, abandonando en muchos casos la incorporación del modelo de ciudad una vez adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Pregunta de investigación

¿Cuál ha sido el papel de los Planes Parciales de Desarrollo y qué tipo de ciudad se ha construido con la aplicación de este instrumento?

Objetivos

General

Determinar las razones técnicas y normativas por las cuales el 50% de los Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá no se han ejecutado en su totalidad.

Específicos

- ✓ Realizar un desarrollo contextual histórico acerca del origen de los Planes Parciales y su proceso de adopción dentro de la legislación colombiana.
- ✓ Establecer la relación entre el concepto de Planes Parciales con el concepto de Proyecto Urbano.
- ✓ Establecer el conjunto de ajustes institucionales que se han incorporado para la aplicación de este instrumento.
- ✓ Determinar por medio de estudios casos en qué aspectos urbanísticos y normativos este instrumento presenta falencias y no cumple con generar una ciudad con Proyectos Urbanos cualificados.

Metodología

Para el desarrollo de los objetivos planteados se estructuró una metodología de abordaje que combinó tipologías cualitativas y cuantitativas, de las cuales se realizó una comparación de sus variables para lograr abordar la problemática del suelo desarrollado por medio de Planes Parciales en Bogotá. No obstante, es importante recalcar que con base en informes y publicaciones realizados por la Secretaría Distrital de Planeación- SDP- y acudiendo al marco normativo nacional y distrital, estos se constituyeron en los primeros insumos y fuentes primarias a las que se acudió para lograr estructurar las líneas de análisis que se presentan en este trabajo. Así, habiendo identificado todo el componente relativo a normas, decretos, leyes y funcionamiento institucional referentes a los Planes Parciales en Bogotá, esta estructura se presenta como la primera línea analítica la cual se presentan bajo un análisis transversal en los cuatro capítulos.

La segunda línea analítica comprende al abordaje y estudio referente a la herencia internacional bajo la cual se concibió el Plan Parcial en Colombia, para esto se recurrió a

textos de autores españoles que detallan la concepción y propósito de los Planes Parciales en España de cuya estructura se logró identificar el proceso de inserción en Colombia. A la par, y con el propósito de que el análisis no se quedara en el estudio, descripción y funcionalidad normativa se trabajó el concepto de Proyecto Urbano, noción importante para el estudio de la realización de los proyectos dentro de los Planes Parciales y del cual también se recalcó la importancia de la percepción social dentro de la apropiación de los proyectos urbanos.

Por último, la tercera línea comprende el análisis propiamente dicho de los 47 Planes Parciales adoptados en la ciudad en un periodo de tiempo que comprende desde el año 2000 hasta el año 2017, para esto se revisó la ficha técnica de cada Plan Parcial adoptado y se actualizaron con los Documentos Técnicos de Soporte y Decretos de adopción y las cuales fueron numeradas en el mismo orden que las contenidas en el documento de la SDP. De la información extraída de las fichas actualizadas, se elabora una matriz de análisis que con base en variables como el tiempo de ejecución, zonas verdes, porcentaje de ejecución de VIS y VIP, porcentaje de uso, uso principal, áreas, entre otras, evidenció los principales cuestionamientos y preguntas que se procedieron a resolver por medio de entrevistas a diferentes actores públicos, privados y académicos

Paralelo a los datos cuantitativos de la matriz se construyó una serie de gráficos que dieron como resultado un rasgo característico que permitió agrupar en generaciones los Planes Parciales, de esta forma fue posible agrupar bajo cuatro generaciones la totalidad de los 47 PP y para los cuales se construyó un respectivo plano que permitió evidenciar rasgos característicos de acuerdo con la forma en cómo se iba consumiendo el suelo urbano y de expansión. Una vez descubiertas las principales falencias del instrumento y su materialización en los proyectos de Bogotá se procedió a elaborar las conclusiones y resolver el cuestionamiento de por qué los Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá no se han ejecutado en su totalidad.

1. Antecedentes de la Planificación y Gestión Urbana

Una de las principales apuestas de la Ley 388 de 1997 fue poner en consonancia la planificación del territorio con la gestión del suelo, y precisamente, con la expedición de la Constitución de 1991 los municipios contaron con más herramientas que los condujo a asumir la gestión de los costos del desarrollo urbano. El desarrollo normativo y la evolución del esquema de planeación busco convertir al municipio en un agente activo para la construcción de un modelo de desarrollo urbano más equitativo por medio de la aplicación efectiva de cada uno de los instrumentos de gestión y financiación en el marco de un modelo de ordenamiento territorial.

De acuerdo con lo anterior el presente capítulo tiene como objetivo analizar el origen de los Planes Parciales y su proceso de adopción dentro de la legislación colombiana, para alcanzar esto se estructuró el capítulo por medio de un recorrido normativo desde los años noventa, seguido de la presentación de un diagnóstico de las principales características urbanas previas a la expedición de la Ley 388 de 1997 y la incidencia de la Ley española tan importante para el proceso de andamiaje conceptual de los instrumentos de gestión de suelo en especial de los Planes Parciales en Colombia. En definitiva, con este capítulo lo que se busca es evidenciar los orígenes conceptuales y normativos y entender cómo esa herencia se fue transformando hasta volverse un instrumento de difícil aplicación y resultado.

1.1 Contextualización del panorama urbano en la década de los años noventa

La década de los años noventa constituyó para Colombia el inicio de una transición importante en el ámbito de la planeación urbana, los cambios estuvieron enmarcados en torno a tres hechos principales: la profunda crisis en la planeación urbana que había dejado

de la década de los 80, momento en el cual la planeación de las ciudades había cedido a la supremacía de la aplicación normativa, al tiempo que la incompatibilidad entre las inversiones públicas programadas desde lo sectorial y la acción de los planes restringía un campo de operación integral de las mismas, por lo cual “el tema de la planeación se limitó a definir, sin un proyecto de ciudad, qué norma se aplicaba a tal o cual predio” (Salazar, 2017, pág. 221).

Por otra parte, la adopción de la nueva Constitución en 1991 definió la exigencia de planeación en todos los niveles y acciones del Estado e inscribió “los principios fundamentales que fueron la base de la nueva legislación sobre la planeación urbana. Y dentro de esta, la promulgación del Estatuto Orgánico para Bogotá” (Salazar, 2017, pág. 190).

Y, en tercer lugar, la incidencia de los nuevos paradigmas de desarrollo (competitividad, sostenibilidad y equidad) que a nivel de las agendas internacionales surgieron contiguos a la de la Constitución. Es así como con la Constitución del 1991 se exigió la planeación como instrumento en todos los niveles del Estado y se crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) con el objetivo de poner en marcha la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adoptan principios determinantes tales como: la función social y ecológica de la propiedad y la participación de las entidades territoriales en las plusvalías generadas por el desarrollo urbano y es con base en estos determinantes que se elaboró y adoptó la Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997 (Salazar, 2017).

El proceso previo a la formulación de la Ley 388 de 1997 implicó un trabajo interinstitucional de actores nacionales e internacionales cuya orientación estaba a la cabeza del equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Económico- Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y contó con la participación de funcionarios de la Comunidad de Madrid (1994-1995) (Carrillo, 2008).

Precisamente el marco normativo del suelo colombiano proviene de la concepción de las leyes españolas, tal es así que “buena parte de la estructura sobre la que descansa la nueva Ley 388 de 1997 tiene un enfoque análogo al de la legislación española del periodo 1956-1995, pero con muy positivas correcciones y adiciones introducidas por el Gobierno Colombiano” (García- Bellido, 1998, pág. 122 citado en Carrillo, 2008 pág. 134).

Sin embargo, es importante reconocer el contexto sobre el cual se implementó la aplicación de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos para comprender los orígenes sobre las cuales se incorporó la estructura de la Ley española y descubrir los primeros indicios de las falencias de la aplicación integral de los Planes Parciales, pues de acuerdo con García-Bellido:

[...] “las estructuras de los procesos de producción y transformación social del espacio son cuestión muy distinta, virtualmente incopiables, intransferibles, pertenecen al acervo cultural y social específicamente urdido por cada pueblo o país y a su entera historia acumulada: a lo sumo ciertas estructuras superficiales podrán ser lentamente inoculadas por procesos de difusión, convergencia y transformación, en todo caso, durante generaciones. Porque su estructura profunda subyace en las formas de organización sociopolítica y jurídica de cada cultura (García-Bellido, 1998, p 119 citado en Carrillo, 2008 pág. 134)”.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se presenta un diagnóstico de los principales hechos urbanos que dieron lugar a la expedición de la Ley 388 de 1997 y los instrumentos de gestión del suelo.

1.2 Diagnóstico urbano de la década de los 90.

Este apartado pretende hacer un breve diagnóstico urbano sobre el cual se propició la puesta en marcha la Ley 388 de 1997, destacando las siguientes dinámicas resaltadas por Carrillo, 2008 y Salazar, 2017:

- Tradicionalmente las ciudades colombianas habían desarrollado su suelo a través de la construcción predio a predio tanto por desarrolladores formales como por los informales, proceso que implicaba un desarrollo sin cumplir estándares mínimos de desarrollo urbano (espacio público, vías, equipamientos, etc.).
- Igualmente, el interés particular por medio del cual se desplegaba una serie ilimitada de derechos sobre la propiedad del suelo siempre prevaleció sobre el interés general.
- Los instrumentos existentes hasta ese momento se limitaban a aplicarse a un número reducido de ciudades, especialmente las de mayor tamaño y se reducían

a aspectos como la zonificación y regulación de los usos del suelo y el máximo provecho de la aplicación de la norma (alturas y metros cuadrados edificables).

- Existía muy poca incidencia de la comunidad frente a los ejercicios de planificación urbana, ya que en ningún momento eran consultados en la toma de decisiones que se llevaran a cabo por las oficinas de planeación.
- Las decisiones relacionadas con la planificación urbana dependían únicamente de los Consejos Municipales quienes eran los encargados de la clasificación y uso del suelo, como de la delimitación de los perímetros urbanos.
- Por cuestiones de beneficio particular y favorecimiento político, se propiciaba la ampliación de los perímetros urbanos, posiciones que prevalecían ante parámetros técnicos de planeamiento como por ejemplo los asociados con la demandad real de suelo urbanizable para cubrir el déficit de vivienda.
- La plusvalía generada por la incorporación de suelos rurales a urbanos estuvo en manos de los propietarios del suelo que convirtieron en gran negocio la localización de su predio próximo a los perímetros urbanos.
- Existía muy poco esfuerzo por concebir una planificación urbana coherente con los problemas y realidades de las ciudades, por lo tanto, la planeación se reducía a la elaboración de normas fuera de todo contexto.
- Los códigos urbanos propiciaron un escenario en el que la planeación se basaba únicamente en la regulación de la actuación privada por medio de la aplicación normativa.
- La atención a la problemática de las ciudades se había focalizado a la dotación de vivienda y servicios públicos domiciliarios. Los demás temas inherentes al desarrollo de la ciudad, como el ordenamiento del territorio, el medio ambiente, el manejo del suelo, el transporte, los equipamientos colectivos, el espacio para la actividad económica y el espacio libre fueron elementos que se confiaron a las entidades públicas que no están comprometidas ni coordinadas por la política urbana (Salazar y Del Castillo, 2001 citado en Salazar, 2017 pág. 202).

En definitiva, estas circunstancias generaron un desarrollo urbano inequitativo e insolidario entre la ciudad y la propiedad sin ser confrontados por la acción pública y el planeamiento urbano lo que desencadenó una serie de crisis entre el Estado, los propietarios del suelo, los promotores urbanos y los ciudadanos, respondiendo a las lógicas individuales de cada

agente y sin propósitos de convergencias (Salazar y Del Castillo, 2001 citado en Salazar, 2017 pág. 202).

La urgencia por concebir un nuevo marco para la planeación urbana signado por los principios de la Constitución de 1991 y enfrentar el reto de una nueva estructura urbanística en Colombia “no se trató simplemente de un debate entre opciones técnicas o teóricas sino una selección de opciones para actuar e intervenir en determinados campos del desarrollo urbano que implicó redefinir el marco -pactado o implícito- de propósitos, derechos y obligaciones urbanísticas que condicionan la actuación de cada agente” (Salazar, 2017, pág. 203).

Sin embargo ha existido un desafío que ha costado más trabajo y es transformar la cultura y la forma tradicional de pensar y hacer ciudad desde todas las instancias involucradas en el planeamiento urbano, por lo mismo la Ley de Desarrollo Territorial y la nueva estructura urbanística de finales de los años noventa se fundaron sobre un “paradigma urbanístico holista” (Carrillo, 2008) cuya esencia fue la consolidación de objetivos colectivos y la construcción social del espacio de todos.

Es importante reconocer que el traslado cultural del urbanismo español a Colombia se vio obligado a romper con la tradición política ideológica asociados a la propiedad, como ejemplo: no cargar tributos, no gravar con deudas, no expropiar, otorgar a todos lo mismo con el mismo plan o favorecer individualmente a los propietarios del suelo (Carrillo, 2008). De tal forma con la Ley 388 de 1997 se plantearon las obligaciones frente al reparto equitativo de cargas y beneficios entre propietarios del suelo, la función social de la propiedad, la equidad en las ganancias económicas cuando de aprovechamientos urbanísticos se trata y la distribución de los deberes o cargar impuestos por el mismo.

Cabe aclarar que en la estructura del urbanismo español el reparto equitativo de las cargas, deberes y derechos se lleva a cabo mediante la técnica de reparcelación, en Colombia esta técnica se adopta como un instrumento- *Reajuste de tierras*- para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, generando formas asociativas entre los propietarios (Secretaría Distrital de Planeación, 2019), no obstante es con el Plan Parcial y con las Unidades de Actuación Urbanística -UAU- como se alcanza el objetivo de “promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, facilitar la dotación con cargo a sus propietarios para la ejecución de infraestructura de

transporte, servicios públicos, equipamientos colectivos y otras cargas urbanísticas mediante el reparto equitativo de las cargas y beneficios” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, pág. 244).

1.3 Plan Parcial en la Ley de Suelo Española.

Como se ha mencionado, buena parte de la estructura normativa que comprende la Ley 388 de 1997 descansa sobre la estructura de la Ley de Suelo Española, y para comprender este enfoque análogo es importante analizar la concepción de la legislación española para descubrir las fisuras y falencias en la aplicación del instrumento en suelo colombiano, especialmente en Bogotá.

En función de la concepción normativa española se encuentra la idea de *proyecto urbano*. Remitiéndose sobre algunos puntos del Plan de Ordenación Urbana de Madrid de 1985, que, aunque dejó de ser vigente desde los años noventa es posible tomarlo como referente de la noción de lo que implica el Proyecto Urbano para la ciudad. Y es que precisamente se dimensionaba su importancia como pieza inherente a la idea de ciudad, pues como bien se recalca en estas leyes urbanas, se trata de alcanzar una continuidad entre las partes que la componen y para alcanzar tal propósito se emplean una serie de operaciones urbanas a las que se les otorga la condición de motores de transformación y plasman la coherencia del conjunto (Ayuntamiento de Madrid, 1985).

El Plan de Ordenación Urbana fijaba las figuras de planeamiento y gestión sin que implicara que las decisiones se redujeran a la delimitación de suelos y la fijación de determinaciones numéricas; antes bien, determinaban decisiones de forma siendo claro que la intervención urbanísticas no podría ser homogénea en toda la ciudad ya que su complejidad y diversidad impide que lo sea, además la definición de los instrumentos a aplicar implicaba ir más allá que adoptar medidas distintas en cada área de la ciudad, se trataba por el contrario, de la verificación de la presencia de distintos procesos por lo cual se adoptaban diversos modos o líneas de intervención (Ayuntamiento de Madrid, 1985).

Cuando el Plan de Ordenación Urbana argumentaba la importancia de la Áreas de Intervención, se refería a que estas áreas catalogadas como Planes Parciales, constituían espacio de oportunidad donde podían resolverse muchos problemas de la ciudad consolidada ya que al localizarse en intersticios o en los bordes del suelo consolidado

constituían piezas estratégicas para saturar, rematar o extender este suelo consolidado y para cumplir con sus objetivos su trazado debería dar continuidad a la ciudad construida sobre todo en lo referente a las calles y a la distribución de las piezas dotacionales.

En definitiva, la estructura y ordenación coherente de todas las áreas de la ciudad, existente o propuesta, mínimamente debían definir las determinaciones básicas del trazado, es decir “las características formales de la ciudad en cada área de intervención, distinguiendo desde el nivel ciudad eventuales determinaciones vinculantes a su localización” (Ayuntamiento de Madrid, 1985, págs. 42-43), delegando a la función del Plan Parcial la ordenación efectiva de cada área de intervención canalizando de manera efectiva las determinaciones de trazado vinculantes desde el plan general.

En un análisis más actualizado Lois, Gonzales & Escudero (2012), explican que el principio de jerarquía normativa es aplicable en el ordenamiento urbanístico, pues son los *Planes* la siguiente norma de aplicación después de las leyes y los reglamentos, sistema que determina una planificación en cascada en el cual “los instrumentos de planeamiento de rango inferior no pueden contrariar las determinaciones propias de un instrumento de planeamiento de rango superior” (Bocos, 1997 citado en Lois, Gonzales & Escudero, 2012, pág. 351). Esta jerarquía normativa implica que cada uno de los planes está en la obligación de acomodarse, respetar y desarrollar las determinaciones o reglas de su jerarquía.

Hasta 1997 el Plan Nacional de Ordenación (PNO) constituía la norma de mayor jerarquía, sin embargo se declaró en 1997 inconstitucional por invadir competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, a partir de entonces para fijar el instrumento que debía hacer efectivas las normas básicas, la elección recae sobre las Comunidades Autónomas cuya figura de mayor jerarquía es el Plan Territorial Regional seguido del Subregional o Metropolitano, y en definitiva “la mayoría de las leyes del urbanismo autonómicas definieron una jerarquía de planes territoriales adaptada a sus singulares problemáticas de ordenación” (Lois, Gonzáles, & Escudero, 2012, pág. 352).

Así las cosas, esta estructura permite dar cuenta de planes generales y de desarrollo. Los primeros pueden aprobarse sin la existencia previa de un plan de ámbito superior y son instrumentos de ordenación integral que incluyen a todo un territorio en específico. Los segundos cumplen con el objetivo de ordenar o desarrollar las determinaciones

relacionadas con el planeamiento municipal y son actuaciones más específicas y reducidas y dependen en ciertas ocasiones de las directrices del Plan General de Ordenación. En este último grupo se encuentran los Planes Parciales y Programas de Actuación Urbanística, los cuales se encargan de desarrollar un sector concreto del Suelo Urbanizable de limitado por el Plan Municipal (Lois, *et al*, 2012).

El Plan General de Ordenación “constituye el instrumento de planeamiento a escala municipal no solo más importante, sino también más complejo y mejor desarrollado de la legislación urbanística española” (Lois, *et al*, 2012, pág. 353). Aunque su ámbito de aplicación es el municipio, su regulación permite extenderlo a nivel supramunicipal teniendo como objetivo principal el proporcionar la ordenación urbanística integral de todo el territorio municipal por medio de los siguientes objetivos específicos, que deben entenderse como “una instrumentación técnica de los criterios de sostenibilidad y coherencia territorial” (Ezquiaga, 2011 citado en Lois, *et al*, 2012 pág. 355):

- a) La clasificación del suelo para el establecimiento del régimen jurídico y destino urbanístico correspondiente.
- b) La definición de los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio.
- c) El establecimiento del programa para su desarrollo y ejecución.
- d) La indicación del plazo mínimo de vigencia del plan a partir de cual deba procederse a su revisión.

Bajo estos lineamientos se define el *Instrumento de Planeamiento de Desarrollo: Plan Parcial*, como una figura de carácter operativo o de actuación que tiene por función ordenar y desarrollar los nuevos espacios que se incorporan a la ciudad. Así las cosas, en la normativa española es el Plan Parcial “el que hace el verdadero diseño urbano de la ciudad futura” (Pujadas y Font, 1998 citado en Lois, *et al*, 2012 pág. 366) pues se encarga de reservar y distribuir los terrenos para espacios libres y áreas verdes, equipamientos públicos, zonas comerciales, vías y calles, aparcamientos sobre un sector de la ciudad no urbanizado, “una ordenación detallada que, entre otros, dará la forma de la trama urbana, la disposición y geometría de las manzanas y las características tipológicas de la edificación” (Lois, *et al*, 2012, pág. 366).

La formulación de los Planes Parciales puede darse por iniciativa pública o privada pero en general, su importancia radica en que se le confiere a esta figura el protagonismo clave para el planeamiento de la ciudad pues detalla las reservas mínimas de suelo para dotaciones tanto públicas como privadas y se calcula un porcentaje para distribución de terrenos destinados a infraestructuras y equipamientos que dependen de dos variables principales: por un lado, en razón de los usos dominantes (residencial, industrial y terciario) y por otro, del tamaño de las unidades residenciales proyectadas.

En cuanto a los usos dotacionales que debe contener un Plan Parcial son superiores en cuanto a la reserva total y diversidad de servicios en aquellos terrenos destinados a ser un nuevo espacio residencial, por lo que como mínimo se debe destinar suelo para: centros culturales y docentes, servicios de interés público y social, aparcamientos y red de itinerarios peatonales. Por su parte los Planes Parciales en suelo industrial se prevén como mínimo sistemas de espacios libres de dominio y usos público, servicios de interés público y social y aparcamientos (Lois, *et al*, 2012).

Para concretizar, el carácter general del Plan Parcial español ha tenido por objetivo un desarrollo urbanístico directo cuya acción es la transformación urbanística del suelo urbanizables que se incorpora a la ciudad y del suelo urbano no consolidado. Sin embargo, cumpliendo el principio de jerarquía normativa debe darse la existencia previa del planeamiento general para poder ser aprobado un Plan Parcial, disposición que le otorga a todo desarrollo la “obligación” de contemplar una visión integral de todo el territorio. Así mismo, no pueden aprobarse planes parciales sin que, previa o simultáneamente se hayan aprobado el plan general. (wolters kluwer, s.f.).

Finalmente, las determinaciones para los Planes Parciales españoles son las siguientes:

- Delimitación del ámbito geográfico
- Calificación del suelo: (no clasificar) calificar de manera pormenorizada la totalidad del suelo del PP, mediante la asignación de usos pormenorizados: volumetría, destino público o privado de los terrenos, usos dotacionales y espacios libres.
- Delimitación de unidades de ejecución o actuación.
- Reservas de terrenos para dotaciones: los PP deberán dar cumplimiento a los estándares urbanísticos previstos por el ente autonómico en tanto deberá prever reservas de espacio para zonas verdes, espacios libres, centros culturales.

- Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización. (wolters kluwer, s.f.)

Teniendo claros estos elementos, a continuación, se presenta el surgimiento de este instrumento y su aplicación normativa para dar cuenta de su proceso de adopción en el contexto Bogotano y evidenciar las principales falencias que se presentan en su proceso de ejecución

1.3.1 Aplicación del instrumento Plan Parcial en Colombia

Los Planes Parciales nacen de la Ley 388 de 1997 como instrumentos de planificación y gestión del suelo cuyo propósito ha consistido en la consolidación del ordenamiento territorial dispuesto por el POT, superando el desarrollo predio a predio, garantizando el reparto equitativo de cargas y beneficios, promoviendo la gestión asociada y la generación de una estructura urbana planificada que posibilitara el desarrollo de vivienda con los soportes urbanos necesarios para el disfrute de la ciudad en todas las áreas de expansión, en áreas determinadas del suelo urbano, en áreas de desarrollo de cargas y beneficios y en Macroproyectos. Toda vez que el POT haya adoptado directrices y parámetros urbanísticos para la formulación y que los recursos estén garantizados se ponen en marcha tres fases: Formulación (Concepto de viabilidad de Autoridad de planeación municipal), Concertación (con autoridad ambiental para concepto y recomendaciones de CCOT, recomendaciones y observaciones de propietarios y vecinos) y adopción (por decretos y expedición de licencia de urbanización y construcción) (Secretaría Distrital de Planeación, 2016) (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial)

- En el contexto normativo nacional, posteriormente a la Ley 388 de 1997, fueron expedidos Decretos que trataron de detallar y reglamentar mejor el instrumento, el precursor de ellos fue el primer Plan de Ordenamiento Territorial – POT- que tuvo Bogotá, Decreto 619 de 2000 seguidamente se adelantaron: el Decreto 327 de 2004 (Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital), el Decreto 2181 de 2006 (“por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y

se dictan otras disposiciones en materia urbanística”), el Decreto 4300 de 2007 (“por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1°, 5°, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006 y se dictan otras disposiciones”), el Decreto 1478 de 2013 (“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 2181 de 2006”) y muy importante el Decreto 1077 de 2015 (“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”).

A partir de la definición y alcance técnica de los Planes Parciales inscritos en los anteriores Decretos, es en el artículo 31 del Decreto Distrital 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial – POT- compilación del Decreto Distrital 619 de 2000 y su revisión en el Decreto 469 de 2003), donde este instrumento se concibe como una de las estrategias claves para el desarrollo de las políticas sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión, pues hasta el año 2003 se contemplaban planes parciales de 2 ha y a partir de entonces su acción se da sobre áreas mínimas de 10 ha netas urbanizables en suelo urbano y en suelo de expansión urbana.

Lo anterior da cuenta que la introducción del instrumento de Plan Parcial implicó un cambio en la concepción del desarrollo predio a predio, abriendo la puerta a un desarrollo más integral y equilibrado de la ciudad, que, aunque en su aplicabilidad ha tenido una serie de inconvenientes, ha sido concebido con un objetivo claro. (Castellanos & Rojas, 2016)

De acuerdo con lo anterior, en el artículo 32 del Decreto Distrital 190 de 2004, define también los casos donde es obligatorio desarrollar planes parciales y bajo qué modalidades o tratamientos, siendo las áreas clasificadas como suelo de expansión urbana, zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de desarrollo y que tengan un área igual o superior a 10 hectáreas de área neta urbanizable, para las zonas clasificadas como suelo urbano con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo y para todos aquellos terrenos que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macro proyectos y operaciones urbanas especiales y así lo defina el Plan Zonal, el Plan de Ordenamiento Zonal, el Programa de Ejecución o cualquier otro instrumento que desarrolle el Plan de Ordenamiento Territorial con el objetivo de concretar la articulación entre la planeación y la gestión del suelo, promover la gestión asociada y establecer los

mecanismos de financiación de las intervenciones urbanas cumpliendo el principio del reparto equitativo de cargas y beneficios (Contreras, 2016).

Siguiendo el diagnóstico que presentó Contreras en 2016, en el que analiza el comportamiento de este instrumento 15 años después de reglamentado en la ley, la autora confirma que el efecto en el territorio de los Planes Parciales no ha cumplido con los objetivos propuestos.

Conclusión

Los planes parciales en Colombia se han concebido con base en la figura y ley del suelo española que apareció en 1956 la cual tiene todos los instrumentos agrupados en un solo paquete normativo, en tanto en el país de origen funcionan bien porque además tiene otros dos componentes, el programa de ejecución y el programa de financiación del plan parcial, y también considera unas fechas para ejecutarse y cuando estas no se cumplen se pierden todos los derechos sobre esa norma dada al suelo.

Por lo tanto de lo anterior se destacan varios elementos: la normativa española dada su jerarquía es muy estricta en cuanto al cumplimiento de la forma en cómo se planea la ciudad desde una escala global, por lo tanto deja muy poco espacio a interpretaciones subjetivas, mientras en Colombia se puede encontrar la intervención -vía juego de intereses- en temas estructurantes como la definición y delimitación de la estructura ecológica principal, en la definición de cargas y obligaciones, incluso en materia de VIS y VIP o en las condiciones de incorporación de suelo rural a suelo urbano. En todo caso nos enfrentamos más al cumplimiento normativo y la vigilancia efectiva del cumplimiento de esta, que a generar proyectos que vinculen varios aspectos del ordenamiento y desarrollo territorial.

2. El Proyecto Urbano como instrumento para el desarrollo urbano cualificado

Como se pudo leer en el capítulo anterior, para la normativa española la noción del Proyecto Urbano ha sido el pilar fundamental que guía el desarrollo del ordenamiento territorial del suelo, incluso para muchas ciudades europeas desde el siglo XX el Proyecto Urbano significó la forma ejemplar de representar la ciudad moderna, pues la misma expresión de “Proyecto Urbano” fue utilizada para referirse a aquellos proyectos unitarios de arquitectura, de dimensión apreciable que representaban la ciudad que contradecía a la invención de las ciudades “grises” de la posguerra.

Muchas ciudades europeas, a partir de la década de los setenta adoptaron intervenciones puntuales con proyectos que mantenían “la arquitectura de autor como señal de identificación aun inscritos en tejidos preexistentes” (Portas, 2003, pág. 1) pero con el propósito de una tipología y un lenguaje de lo edificado en la creación de un espacio colectivo, articulado con la morfología que lo delimita, es decir una correlación de los espacios y no como una pieza carente de analogías espaciales.

Por lo tanto en este capítulo se le otorga protagonismo a la noción de Proyecto Urbano, más allá del concepto inherente al de Planes Parciales y sus categorías normativas, pues se considera que a partir de este se le da respuesta a la necesidad de los elementos que conformarían territorios solidarios y consecuentes con la naturaleza del espacio y sus habitantes y la viabilidad de condiciones y sus impactos localizados, por ejemplo en temas de provisión de vivienda, espacio público, equipamientos y vías. Igualmente, el propósito es destacar la convergencia entre el objetivo o el problema que se quiere resolver con un cierto proyecto y la apropiación y el derecho al habitar y experimentar óptimamente el territorio por parte de los ciudadanos.

2.1 La noción de Proyecto Urbano

La noción de Proyecto Urbano ha constituido una herramienta indispensable cuando se trata de transformar la ciudad desde lo urbano y lo arquitectónico, tuvo su protagonismo durante los últimos veinte años del siglo XX y aunque en la actualidad ha dejado de ser el centro de los debates disciplinarios, se reconoce en él un instrumento eficaz para actuar urbanísticamente en la ciudad consolidada o para desarrollar nuevas zonas de expansión mediante Planes Parciales (Arteaga, 2007).

Tomando como un primer referente la experiencia holandesa, el Plan de Extensión del Sur de Ámsterdam (Ámsterdam Zuid), sirve como ejemplo para entender cómo se afronta la ciudad como proyecto y donde la arquitectura tiene un papel protagónico.

El holandés Hendrik Patrius Berlage en 1900 lideró el desarrollo de 280 ha de suelos rural como espacio residencial en el sur de la ciudad consolidada, este plan de extensión se concibió con base en dos ideas: i) propiciar una continuidad con la ciudad existente y ii) otorgarle al lugar una estructura urbana propia (Arteaga, 2007). El concepto urbano de Berlage consistía en concebir el plan como una composición unitaria, pero con relaciones dimensionales entre todos los elementos: calles, manzanas, plazas, edificaciones, arboles, etc, los cuales permiten entender la ciudad “como un artefacto complejo, rico y diverso, donde cada una de sus partes tiene distintas condiciones a las cuales el proyecto urbano debe responder” (Arteaga, 2007, pág. 18).

Más tarde, en los años 60 la incidencia de los *proyectos puntuales* impregnó las ideas de la arquitectura del centro de Europa, siendo los casos más representativos París y Barcelona. En París se resaltan los proyectos de vivienda que le daban protagonismo a los recorridos peatonales, los espacios públicos y su relación con el entorno edificado existente, como una pieza general y protagónica era el tejido urbano el que dotaba de significado al proyecto urbano.

Por su parte, en Barcelona a inicios de los años 80 empiezan los primeros métodos de actuación puntual que se caracterizaba por la búsqueda de espacios públicos estratégicos de los cuales se desplegaban grandes cambios para su entorno próximo (Arteaga, 2007). No obstante, es un momento en el que la arquitectura “se llega a sobrevalorar por sus efectos de recualificación urbana” (Arteaga, 2007, pág. 19) en oposición al planeamiento

general el cual es atacado por sus bajos resultados en cuanto al mejoramiento de la ciudad existente. Puesto este debate, son los mismos arquitectos quienes propusieron el *proyecto urbano* como solución a la discusión de la efectividad del uno y /o el otro, y precisamente este término comienza a tomar fuerza en el ámbito de la arquitectura y el urbanismo, escenarios que lo adoptan como el instrumento más adecuado en el momento de construir y transformar la ciudad dado su carácter de articulador de las decisiones de beneficio general: lo proveniente del planeamiento, con aquellas de forma urbana provenientes de la arquitectura (Arteaga, 2007).

En España, una vez se cuestiona el planeamiento general como un instrumento realmente efectivo para la configuración real de la ciudad dado que no se cumplían con los propósitos planteados y muy poco se solucionaban los problemas de la ciudad, en tanto el planeamiento entra en uno de sus peores momentos y la técnica del urbanismo se cuestionó desde todo punto de vista (Salazar C. , 2007), se plantea como una opción factible los proyectos u obras concretas, dotando al proyecto urbano de escala intermedia como un eje articulador con el Plan General, constituyéndose así como un instrumento que “que permitiría resolver decisiones de escala de planeamiento de forma física y temporal desde una escala de arquitectura. Es decir, un instrumento de articulación entre planeamiento y arquitectura” (Arteaga, 2007, pág. 19).

Durante los años 80 y 90 la academia tuvo una incidencia muy importante en cuanto intentó establecer una cultura del proyectador urbano teniendo como eje tres factores:

- “La identificación de nuevos problemas urbanos como vacíos, áreas obsoletas, o sectores urbanos degradados frente a un detenimiento en el crecimiento urbano.
- La responsabilidad profesional del arquitecto en la construcción de la ciudad y la formulación de un campo de intervención específico en este proceso;
- y los efectos que podrían acarrear esas “nuevas prácticas” urbanas de escala intermedia entre el planeamiento y la arquitectura” (Arteaga, 2007, pág. 20).

Lo anterior implicaba reconocer en la ciudad un espacio en constante transformación con intervenciones puntuales las cuales deberían contener las siguientes características, sin embargo, podría decirse que su vigencia aún permanece pues su perspectiva reconoce la necesidad de que los fragmentos de ciudad armen la lógica del todo urbano:

1. “Referencia a la globalidad urbana: Articulación con el planeamiento y con las decisiones que se tomaran para la ciudad en su totalidad.
2. Buscar resolver diferentes escalas de problemas: Capacidad de transformación más allá de sus límites e incidencia estructural en la ciudad ya sea por su posición estratégica, por su programa público, colectivo o polifuncional o por tratar elementos de infraestructura de amplio abasto territorial y urbano.
3. Comprender la naturaleza del fenómeno urbano: implica reconocer lo que existe en un lugar, por ejemplo, sus trazados, los sustratos, los movimientos, los flujos y las fundaciones sobre las cuales se apoya para establecer fundaciones nuevas y fundaciones que vendrán después.
4. Intervención física como motor de la transformación urbana: El proyecto urbano es una actuación acotada, con límites claros, que combina varios contenidos: diversidad de actividades, de usuarios, de espacios y ritmos temporales y por supuesto, el ordenamiento del espacio en términos de forma y dimensión. Aquí el espacio público cumple un papel protagónico, por considerarse el lugar más democrático y significativo de la ciudad”. (Arteaga, 2007, pág. 21).

Incluso, en tanto se parte de la realidad y de los modos en cómo se ha construido la ciudad (su forma de desarrollo y cómo se han financiado), implica prever que el tejido urbano deberá ser capaz de responder a demandas que en el momento de la construcción aún no han aparecido, es decir, que lo que produce el mercado o la industria inmobiliaria – viviendas unifamiliares en serie, pequeños edificios residenciales, bloques de vivienda social, edificios de oficina, equipamientos, centros comerciales, etc- han de reinsertarse dentro de un tejido, si bien con algunas adaptaciones, para logara inscribirlos en una nueva perspectiva y lógica de lo urbano (Panerai & Mangin, 1999).

Ahora bien, la noción de Proyecto Urbano necesariamente pasa por el tratamiento de lo que es el *espacio público*. Dada su inscripción en el tiempo, el espacio público adquiere la necesidad de una distinción nítida entre los siguientes elementos, toda vez que de ellos debe darse una sinergia que alcance el objetivo que se planteado con el Proyecto Urbano:

- “1. El espacio colectivo como objeto de recalificación complemento o extensión de infraestructuras, equipamientos y medio ambiente; 2. Las articulaciones como objeto de transformación de las redes, sistemas modales e interconexiones; 3. Las

actividades como objeto de revitalización o nueva localización; 4. La centralidad como objeto de recentralización o formación de sistemas policéntricos para superar, por ejemplo, una condición más periférica [...]” (Portas, 2003).

Cabe resaltar que el proyecto en sí mismo inserta una tipología y un lenguaje de lo edificado que al tiempo debe ser razonable con la creación de un espacio colectivo y articulado con la morfología que lo delimita, es decir, todo lo concerniente a la creación de una coherencia urbanística desfasa todos los impactos que la intervención impone: lo físico, lo socio-económico, lo ambiental, lo financiero, etc. (Portas, 2003).

Y es que, dado que se intervienen variables de naturaleza muy diferente, el escenario de intervención por tanto viene definido por el cruce de dos coordenadas iniciales: “la primera explica el objetivo o el problema que se quiere resolver con un cierto proyecto (su programa principal) mientras que la segunda define la situación exógena que lo desencadena o lo hace posible (el tipo de ocasión)” (Portas, 2003, pág. 6).

De hecho, el tipo de ocasión marca el proceso de la planificación, la temporalización, la localización y los recursos movilizados en los proyectos urbanos. Portas (2003, pág.7) define las siguientes:

“A. Decisiones sectoriales, en general públicas y supra-locales que, obedeciendo a lógicas de sistema especializadas, crean ocasiones de mejora del contexto cuando es objeto de aquella negociación institucional que procura la articulación de decisiones sectoriales y locales;

B. Ocasiones excepcionales, de eventos especiales y también de catástrofes, que permiten en el primer caso la organización de candidaturas y en el segundo programas de emergencia con financiación especial, siempre objeto de protocolos, regímenes legales de excepción, etc.;

C. Iniciativas de inversión privada que pueden coincidir con objetivos estratégicos y que tienen condiciones de escala o rentabilidad que permiten negociaciones de partnership o contrapartidas de interés general;

D. Programas de intervención municipal, previstas por el plan local o desencadenadas por concursos a fondos comunitarios o nacionales, en régimen de

contratos-programa o en la secuencia de candidaturas o de subvenciones temporales”.

A lo anterior es posible anexar las que se propician en el suelo colombiano, específicamente en el Bogotano, y es la intervención sobre suelo vacante en la ciudad consolidada y en extensiones incompletas de la ciudad periférica con el propósito de renunciar a la idea del desarrollo individual y consolidar sistemas urbanos estructuradores de lo local y a nivel ciudad. Dentro de esta categoría se encuentran terrenos cuyo suelo se transforma por acción de la nueva infraestructura que alberga nuevas morfologías elegidas para nuevas actividades, generalmente la vivienda.

Por otro lado, resulta importante destacar la funcionalidad de los componentes de operatividad del Proyecto Urbano:

La integración técnica.

Se debe reconocer la necesidad del engranaje de las diferentes áreas técnicas y que salen de la competencia del arquitecto, esto supone crear un diálogo entre las competencias específicas y las necesarias en la creación de nuevos espacios urbanos, como bien lo describe Arteaga (2007, pág. 23): “Los encargados del trazado vial, de los parques, zonas verdes, y servicios públicos, actuaban de manera sectorial y fragmentada; el proyecto urbano supone la integralidad de los aportaciones técnicas en este proceso, en torno a objetivos comunes” y esto precisamente formula dos circunstancias importantes: por un lado la reivindicación política en la medida en que se propicia el escenario para la formulación del papel de los urbanistas y de sus relaciones con los ciudadanos y por otro, una reivindicación en sentido teórico pues se recurre a nuevos instrumentos conceptuales y a nuevas técnicas del proyecto (Panerai & Mangin, 1999).

El tiempo

Este factor constituye un indicador importante cuando se valora la ejecución del Proyecto Urbano y su capacidad de generar transformaciones positivas, en todo caso “el proyecto requiere el máximo nivel de certidumbre posible para ser viable, incluso cuando esta conquista de la certeza se dé por etapas o por partes” (Portas, 2003, pág. 5). En este último caso, el Proyecto Urbano al ser sobre todo un modo de intervención utiliza diversos instrumentos de planificación y gestión de acuerdo con el contexto que también es

determinante para indicar el grado de soluciones, de certezas e incertidumbres, esto es lo relativo a la regulación de lo que se irá ejecutando sucesivamente.

Lo que se busca es que al ser una intervención de carácter puntual y de escala intermedia pueda ser finalizada rápidamente, incentivo que se vuelve atrayente también a la inversión privada ya que se precisan propuestas espaciales en lapsos cortos.

La cooperación para la producción del Proyecto Urbano.

La noción de Proyecto Urbano es en esencia una obra pública, el cual, estando a cargo del gobierno se enfoca en la construcción de infraestructura, de espacios colectivos y de todos los elementos de soporte de la ciudad. No obstante, como bien lo dice Portas (2003), los poderes públicos deberían disponer no solo de iniciativa estratégica sino también de la capacidad operativa para enfrentar las cuestiones más problemáticas de cara a la creación de un ordenamiento equilibrado. Precisamente cuando emerge la poca sostenibilidad económica en estas actuaciones, se evidencia la urgencia de alianzas entre el sector público y el sector privado o bien, la promoción total por parte del sector privado; en todo caso lo que se busca es acudir a la herramienta más eficaz para producir en poco tiempo y con responsabilidad los proyectos urbanos.

La participación de disciplinas

Más allá del urbanismo y la arquitectura, es necesario impregnar el Proyecto Urbano de la esencia y lógicas de otras disciplinas: lo político, lo económico, lo social, lo ambiental:

“El Proyecto Urbano necesita de un apoyo político fuerte, que decida y ponga en marcha su realización respetando los intereses públicos, necesita luchar contra los efectos del mercado desenfrenado, pero también atraer la inversión privada a aquellos lugares donde no se va a dar de forma espontánea. Se requiere generar las condiciones económicas apropiadas para su concreción. Su factibilidad financiera debe ser el reflejo de las dinámicas sociales y su evolución, así como la participación colectiva en su construcción requiere de la aprobación de la sociedad. El Proyecto Urbano se empieza a plantear como un proyecto de interés público y colectivo más allá de su carácter espacial” (Arteaga, 2007, pág. 24).

Justamente, se puede argumentar que la arquitectura de la ciudad es un campo fértil para la reflexión de muchas disciplinas, entre ellas la filosofía pues contribuye a interpretar el

uso de los espacios, o cómo organizar espacialmente la vida de los habitantes. En todo caso la reflexión sobre las ciudades no solo engrana la concepción de la subsistencia material, sino que deberían estar orientadas a generar un sentido más sacralizado desde el espacio y en vía hacia la vivencia de sus habitantes, puntos donde también caben la sociología, la historia y la psicología, entre otras.

2.2 El diálogo entre el Proyecto Urbano y el Habitar la ciudad.

Este apartado intenta establecer un diálogo entre la forma de la ciudad y lo que implica habitarla y apropiársela por parte de los ciudadanos, se puede argumentar que dentro del planeamiento existe una insatisfacción -o tal vez un rechazo- por parte de los ciudadanos frente a la inadaptación de la ciudad con los nuevos y necesarios modos de vida, por ejemplo, son las personas quienes sufren “las consecuencias de la mala calidad de unos edificios construidos bajo la presión de la urgencia, con prisa y abajo conste” (Panerai & Mangin, 1999, pág. 7), a lo que se suma la repetición y la monotonía de las formas y los materiales, pues “la ciudad sigue pensándose a partir de categorías funcionales, mediante programas independientes, según la cantidad de edificios que haya que construir” (Panerai & Mangin, 1999, pág. 7).

De estas circunstancias nace el hecho de que la forma urbana y la esencia de lo construido constituyen los retos principales los cuales sobrepasan el dominio estricto de una sola técnica para incluir la interrelación de aspectos económicos, culturales y sociales. En efecto, el Proyecto Urbano no debe reducirse a un proyecto de edificación, pues de acuerdo con Panerai & Mangin (2003) el objetivo que subyace a éste es crear las condiciones para la edificación y la gestión del tejido urbano que supere el problema de la vivienda, para integrar los inmuebles, los equipamientos y los lugares de trabajo; pero en términos generales el Proyecto Urbano debería prever empezar con algunas operaciones experimentales en las que los condicionantes, especialmente los normativos se aligerasen con el fin de evidenciar la validez de los tipos escogidos.

Ilustración 1. Espacio público y edificios.



“La conjunción de espacio y edificios grandes dan como resultado un ambiente urbano formal, frío e impersonal” (Gehl, 2010, pág. 53). Fuente: Ciudades para la gente, Jan Gehl, 2010, pág.53.

No obstante, cabe preguntarse acerca del cómo se logra la adecuada sinergia entre la edificación, el tejido y las personas. Para entender esto se ha acudido a la conceptualización de la *apropiación del espacio* y todos los elementos que subyacen a este concepto pues una de las hipótesis planteadas para este trabajo es precisamente el argumento que se esgrime sobre que la implementación de los Planes Parciales vistos como Proyectos Urbanos en Bogotá no están ayudando a cualificar urbanamente los espacios de la ciudad donde se han desarrollado. Y es que precisamente si se habla de cualificación (hábitat) no solo se atañe al ámbito construido, a la arquitectura y sus formas sino muy importante es la concepción que de los lugares hacen las personas para hacer de lo edificado su lugar (habitar) en la ciudad.

Para lo anterior se parte de la idea de que “es la vida social la que otorgaría su carácter y significado al espacio construido” (Martínez, 2014), pues bien existen dos lógicas que se sobreponen en el proceso de cualificar un espacio en la ciudad:

“Una, primera, relativa a la configuración espacial regida por la razón industrial y política, bien articulada en la prescripción del hábitat, los módulos, los estándares, las divisiones funcionales del espacio urbano. En segundo término y opuesta a la anterior, una estrategia relativa a la apropiación del espacio, fundamentada en el valor de uso y el simbolismo del espacio, en el acto de habitar, esto es, en la

capacidad de los usuarios ciudadanos para crear un espacio diferencial. Éste sería posible, como horizonte de acción, partiendo de la base, de abajo arriba, desde el nivel de la vida cotidiana desplegada en el ámbito de la morada hasta la ciudad en su totalidad (barrios, calles, plazas, monumento...) como derecho a la ciudad [...]” (Martínez, 2014, págs. 9-10).

De esta manera encontramos que la concepción del espacio físico va vinculada con la producción de referentes simbólicos que se construyen a partir de los desplazamientos por la ciudad, es así como cada lugar va adquiriendo significados concentrados en la disposición por parte los usuarios que reinterpretan el espacio de acuerdo con la forma en que lo acceden y lo usan. De esta manera podemos ver la relación que se gesta directamente de la relación del espacio físico con la del espacio público o social; pues observando este fenómeno se puede evidenciar la forma como se entiende el espacio en relación con la disposición de los actores con sus rituales de observación, de adaptación y del uso de nuevos lenguajes que le permitan acceder de manera homogénea a lo largo de su incorporación a nuevas formas de urbanidad en el desplazamiento en su vida cotidiana (Pagliai, 2000).

Ilustración 2. El contacto en las calles.



“Cómo se desarrolla nuestra vida en el espacio urbano tiene un impacto significativo en el modo como percibimos ese espacio. Una calle sin vida es como un teatro vacío: algo está fallando con la producción del espectáculo ya que no hay público” (Gehl, 2010, pág. 62). Fuente: Ciudades para la gente, Jan Gehl, 2010, pág.62.

Ahora bien, sí se comprende la dicotomía entre lo que implica el *habitar* y el *hábitat* es posible utilizar a buen término lo que se desprender del concepto de apropiación de un lugar. El hábitat acoge un plano morfológico, descriptivo y normativo, es la definición de un espacio dominando y de dominación predominante, mientras el habitar es la esencia de la subjetividad puesta en un espacio físico, a saber, las vivencias, las aspiraciones, los tiempos, ritmos y actividades que se inscriben en él como reconocimiento de la apropiación que da sentido a la codificación de los estándares urbanos (Martínez, 2014).

Es claro que, dentro del ámbito de la producción espacial en el marco del ordenamiento urbano, los elementos físicos que configuran el territorio muchas veces tienen a ser espacios abstractos para sujetos abstractos. Un ejemplo de esto es la estandarización o reproducción de productos residenciales homogéneos bajo lógicas que aíslan la lógica simbólica del habitante cuando la racionalización de los espacios es dada por mediciones numéricas envueltas en patrones de uso concreto.

Martínez (2014) citando a Lefebvre en *La producción del espacio* (2013) explica que cuanto más funcionalizado y dominado está un espacio por los agentes, quienes reducen a pura instrumentalidad el espacio, menos se presta a la apropiación y a su reconocimiento, “sólo el habitar activo, el despliegue de usos, necesidades, deseos e imaginarios recupera poco a poco el sentido del habitar como apropiación” (Martínez, 2014, pág. 15).

Como es natural, el *habitar* implica *usar*, es decir *apropiarse* en el sentido de establecer un juego de prácticas constantes sobre las cuales el *uso* reposa en cuanto evoca el habitar: “la inversión afectiva sobre el espacio; la habituación cognitiva; el simbolismo del espacio; y los imaginarios espaciales” (Martínez, 2014, pág. 15).

Al respecto, Jane Jacobs (2011) argumenta que la urbanización física eficaz de una ciudad debe apuntar a los siguientes objetivos:

“Primero, promover calles interesantes y animadas. Segundo, hacer el tejido de estas calles de una manera lo más parecida posible a una red continua a través de un distrito de las dimensiones y poder de una sub-ciudad.

Tercero, hacer que los parques, plazas y edificios públicos formen partes del tejido callejero; que los parques, las plazas y los edificios públicos intensifiquen y aglutinen aún más la diversidad y multiplicidad de usos del tejido. Evitar a toda costa la

creación de islotes diferenciados en sus actividades y funciones, o convertir en islas a vecindades de dimensiones inferiores al distrito.

Cuarto, enfatizar la identidad funcional y operativa de áreas lo suficientemente grandes como para operar como distritos” (Jacobs, 2011, págs. 159-160).

De todo lo anterior es posible observar cómo la apelación constante al uso del espacio ya sea público o privado, revela la reducción un tanto sistemática en el que se ha caído en el momento de concebir y proyectar la ciudad, pues eventualmente se relaciona el uso en tanto su función (elemento configurador que en el siglo XX introdujo Le Corbusier concibiendo un modelo de ciudad bajo un carácter productivo con base en cuatro ejes: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación), concepción errónea si nos percatamos que el espacio vivido implica multiplicidad de relaciones que los usuarios incorporamos y moldeamos por medio de las percepciones y conceptos.

Si el espacio vivido se concibe de maneras muy amplias y diversas, multifuncionales y cargadas de simbolismo, lo mismo debe ocurrir con las diferencias en el sentido arquitectónico. Muchas veces el planificador fracasa “cuando procura un envoltorio abstracto al habitante y se arroga el derecho a definir el destino de una vida ajena, fijando las normas, cauces y modalidades del habitar” (Martínez, 2014, pág. 17). De esta forma las diferencias y *no los duplicados* hacen los usos diversos y la identidad natural de interés, en tanto la monotonía constituye el principal enemigo de la actividad múltiple [...] las barreras físicas, como arterias con un tráfico intenso, parques demasiado grandes y grandes complejos institucionales es funcionalmente corrosiva, porque bloquean la mezcla de actividades (Jacobs, 2011, pág. 161).

Ilustración 3. In-habitar el espacio.



“Nada pasa porque nada pasa porque nada...” (Gehl, 2010, pág. 64). Fuente: Ciudades para la gente, Jan Gehl, 2010, pág.64.

Así pues, la soberanía de la razón, la técnica y el orden visual se han impuesto a la hora de estructurar y construir tanto el tejido urbano como las edificaciones, lo que evidencia cierta censura “a la capacidad del resto de los sentidos de despertar a la poética de la construcción. Dicha censura, ha fomentado la alienación a la que ha sido sometida la conciencia del individuo, mediante la negación de sus capacidades creativas y su acción en el entorno [...]” (Orive, 2013, pág. 395). Y es que precisamente movimiento, visión y tacto actúan de manera inseparable, produciendo una visión global, sentimental (Sola Morales, 1995 citado en Orive, 2011), los cuales, junto con la obra arquitectónica y el espacio urbano conjugan una concepción inseparable de la percepción humana lo que podría afirmar que la verdadera experiencia de lo urbano “se construye a partir de un conjunto de sentidos, como experiencia tanto físico-corpórea como mental” (Orive, 2013, pág. 396).

Por otra parte, el encuentro y la comunicación también son factores que dan sentido al habitar. Así, no solo consiste en entrar diálogo con las cosas que conforman el entorno, sino la comunión entre las partes : “lo que parece ocurrir es un deliberado evitar el encuentro, aislar a las personas y evitar el contacto y encuentro entre ellas, sea mediante calles, bordos, automóviles [...] les impide tener tiempo para comunicarse y encontrarse” (Mansur, 2017).

Es necesario recalcar el papel de la arquitectura y el urbanismo en la ciudad, ya que son estos componentes los que encarnan y hacen realidad espacial y material los deseos de la sociedad en la cual se instalan. Mansur (2017) citando a Pérez Gómez (2014, pág.19) con su obra *Lo bello y lo justo en la Arquitectura*, lo expresa con las siguientes palabras:

“[...] La auténtica arquitectura responde al deseo de habitar un lugar elocuente, capaz de proporcionar un sentido de orden que responda a nuestros sueños y dé razón de nuestro ser mortal en función de nuestra capacidad de pensar lo eterno; es una contribución del arquitecto a la sociedad que al enmarcar y hacer posible el habitar revela, asimismo, como significativas las acciones humanas a través de emociones apropiadas, exponiendo los límites de la condición humana mientras propicia nuestra identificación emocional con el mundo cultural y natural que da lugar a nuestra conciencia: el enigma fundamental que da sentido a nuestra existencia [...]”.

Bien pareciera que esta forma de hacer ciudad trasciende a la idea tradicional del espacio en la que todo, o casi todo, se ha reducido a un lenguaje cuantificable, técnico o normativo que se ciñe a disposiciones más amplias de planes de ordenamiento, incluso “la especulación financiera, el establecer criterios de enumerar y acomodar, hace perder la sensibilidad del espacio, el resolver el espacio antes de resolver la vida ha generado serios problemas en el habitar” (Mansur, 2017, pág. 22). Así las cosas, la vivencia en la ciudad también es resultado de las decisiones políticas, sociales y culturales que como comunidad hemos determinado incluso históricamente, pues desde la historia se han puesto de manifiesto las formas arquitectónicas como lineamientos políticos que incluso expresan para una comunidad lo público y lo privado, lo permitido y lo prohibido.

Ilustración 4. Las calles y la vida urbana.



“Crear las condiciones para que surja la vida urbana es una cuestión cualitativa y cuantitativa. No podemos aspirar a producir vitalidad solamente con la densidad. Si bien mucha gente trabaja y vive en grandes torres, las calles que las rodean se convierten rápidamente en territorios y olvidables.” (Gehl, 2010, pág. 68).

Fuente: Ciudades para la gente, Jan Gehl, 2010, pág.68.

En general, es la ciudad la que plasma bajo estilos arquitectónicos las disposiciones jurídicas y políticas y delimitan dónde se colocan las cosas y por qué, igualmente hace referencia a la forma en que ocupamos la ciudad, la habitamos, a cómo nos organizamos y queremos vivir (Mansur, 2017). Es por esto que el *habitar*, más allá de los asuntos de buenas distribuciones de espacios, de la localización de parques, de equipamientos y en particular todo lo relativo al cumplimiento normativo, se enmarca en el derecho al disfrute -esto es, a recorrerla, a pasear y caminar- y a la generación de sentido simbólico y una carga emocional que da sentido al desarrollo de la persona, de la sociedad y al tejido urbano.

Conclusión

El sentido del Proyecto Urbano se entiende como la materialización que articula decisiones de planeamiento con el sentido de la capacidad para transformar el entorno en donde se localiza. Como actuación física deviene de la conjunción de aspectos políticos, económicos, sociales y arquitectónicos por lo tanto tiene efectos territoriales más allá de su actuación si se entiende su esencia como una intervención de carácter colectivo en el que interviene diferentes actores, que si bien no es posible que compartan la misma visión emprenden el desafío de articularse hacia la voluntad de ver construida la ciudad.

Por otro lado, se puede evidenciar que no existe un propósito claro de articulación entre el Plan Parcial cuando de conexión y cualidades cognitivas entre las personas y el lugar se trata, pues la tendencia de los planes se ciñe a cumplir y ajustarse a lo normativo y cuantitativo, de modo que no puede analizarse de otra manera sino a través del cumplimiento de porcentajes, tiempos y lucros como se presentará en el próximo capítulo.

En este sentido, este capítulo trato de otorgarle relevancia al individuo como el elemento clave en la construcción y configuración de espacio, pues en ese proceso de creación de nueva infraestructura su acción influye en la definición, sentido, apropiación y funcionamiento del proyecto urbano toda vez que el derecho a la apropiación del espacio es realmente el derecho a habitar la ciudad por medio de la frecuentación que produce la vida cotidiana.

En definitiva, hoy en día nos enfrentamos a la minimización del habitar frente a la soberanía de la penuria de la viviendas no solo en términos cuantitativos sino aún igual de importante como son las penurias cualitativas, y aun cuando se ponen los medios para enfrentarlas, la planificación se enfrenta a la dicotomía costo- beneficio y a “poner” personas en lugares dejando de lado el cómo hacer que las personas le den sentido a los lugares y que a su vez estos dispongan de las garantías para ser habitados, lo que en palabras de Jane Jacobs vendría a ser : “Una buena vivienda es un artículo bueno por sí mismo, en tanto refugio. Pero, cuando intentamos justificar ese buen refugio con el pretencioso fundamente de que es una fuente inagotable de milagros sociales y familiares, nos engañamos miserablemente a nosotros mismos” (Jacobs, 2011, pág. 144).

3. Marco institucional en la aplicación de los Planes Parciales: evolución, transformación, desafíos y desaciertos

Como se explicó en el primer capítulo, con la expedición de la Ley 388 de 1997 se pretendía dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y enfrentar las problemáticas urbanas y sociales tan apremiantes heredados de años anteriores. Una vez puesto en marcha el primer Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2000 se inicia un proceso que ha marcado la planeación en el país ya que por primera vez se definieron las reglas urbanísticas de corto, mediano y largo plazo.

Con el Plan Parcial se buscaba un instrumento de escala intermedia capaz de consolidar de buena manera las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial toda vez que generara piezas urbanas planificadas y no solo en la práctica de la planeación sino en el ámbito de la gestión del suelo con el propósito de solucionar la tradicional forma de construir la ciudad por medio del desarrollo predio a predio, y para esto se ha garantizado normativamente las funciones entre propietarios y entre estos con la ciudad, con el reparto equitativo de cargas y beneficios, 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” (Contreras O, 2016).

Si bien en la práctica por medio de los Planes Parciales se han definido importantes áreas de suelos urbanos y de expansión para la localización de soportes urbanos, muchos de ellos carecen de un lenguaje común cuando proyectar un modelo de ciudad se trata, es decir su especificidad los hace inflexibles frente a las condiciones cambiantes de la ciudad. Es por lo anterior que este capítulo tiene el propósito de analizar el alcance de las normas en el marco del conjunto de ajustes institucionales que se han incorporado para la aplicación de este instrumento, pues se considera que muchas de las condiciones

normativas han limitado el desarrollo al 100% de los planes adoptados, de esta manera este capítulo evidencia lo que este marco institucional ha producido a la par con lo que en la práctica ha hecho el instrumento en el territorio Distrital.

3.1 Desarrollo institucional para la aplicación del instrumento Planes Parciales

La eficiencia en la aplicación del instrumento depende también de la capacidad institucional en cuanto al análisis técnico, jurídico y financiero al cual se somete una vez formulado por el promotor. Como se ha evidenciado las variaciones normativas le han apuntado a perfilar la acción del instrumento en el territorio, sin embargo, más que una línea evolutiva podemos comprenderlo dentro de etapas de desarrollo, las cuales Castellanos y Rojas (2016) logran clasificar bajo tres periodos que analizan el andamiaje de la efectividad de los Planes Parciales en Bogotá.

La primera etapa, que abarca un periodo entre 1999-2002 se denomina como **“la construcción de una base institucional para responder al reto de gestionar Planes Parciales”**; la segunda etapa de 2003-2006, llamada **“fortalecimiento institucional, construcción de conocimiento y definición de normas específicas”**; y la tercera etapa de 2007-2015, denominada como **“implementación de reglas de reparto y cargas y beneficios y de otros instrumentos de gestión y financiación”**.

A continuación, se presenta el análisis de cada etapa:

PRIMERA ETAPA: La construcción de una base institucional para responder al reto de gestionar planes parciales, 1999-2002.

Luego de la expedición de la Ley 388 de 1997, la ciudad pensaba en una reestructuración a nivel institucional y mediante el Decreto Distrital 1087 del 14 de noviembre de 1997, se modificó la estructura administrativa y las funciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y se le otorgó, entre otras, a través de la Subdirección de Planeamiento y Ordenamiento Urbano, la función de **“(adoptar directrices y parámetros para la**

formulación de planes parciales, aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes” (Castellanos & Rojas, 2016).

Posteriormente, se ajustó de nuevo la estructura organizacional del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y se creó la Subdirección de Gestión Urbana o Urbanística, la cual asumió las siguientes funciones relacionadas con los planes parciales, marco en el cual se creó la Gerencia de Planes parciales:

1. “Proyectar la reglamentación con sus documentos técnicos de soporte y apoyar la gestión para la formulación y adopción de los planes parciales de desarrollo.
2. Planear el desarrollo y la estructuración de las zonas en los cuales se realizarán planes parciales de desarrollo.
3. Promover el desarrollo de planes parciales de desarrollo en zonas estratégicas de la ciudad o aquellas de iniciativa pública.
4. Ejercer la secretaría técnica del Comité Técnico de Planes parciales de Desarrollo”¹.

Con la aprobación en el año 2000, se aprueba del Decreto 619- Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá POT-, se establecieron las primeras reglas para el instrumento. Este POT estableció áreas mínimas para desarrollar los planes parciales:20 hectáreas netas urbanizables en suelo de expansión y 10 hectáreas netas urbanizables en suelo urbano. Las áreas con menos de 2 hectáreas en suelo urbano (con área colindantes ya desarrolladas) no tenían obligación de desarrollarse a partir de planes parciales, lo que generó una interpretación relacionada con el área mínima requerida para la implementación de este instrumento en suelo urbano, normas que solo tuvieron vigencia hasta la revisión del POT en el año 2003.

En este mismo año y con el intento de generar una organización institucional, la ciudad aprueba el Decreto 1141 de 2000 que, además de reglamentar los procedimientos y tiempos necesarios para adopción de los planes parciales, crea el Comité Técnico de

¹ Decreto Distrital 365 de 2001, art 2, inciso 2.3. citado en (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 28).

Planes parciales, el cual tenía como propósito ser un espacio de interlocución y decisión interinstitucional de todas las entidades que estaban involucradas en el proceso de los Planes Parciales (DAPD, Alcaldía Mayor, empresas de servicios públicos, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deportes –IDRD– y el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU), todo con el fin de emitir conceptos congruentes y coordinados. (Castellanos & Rojas, 2016).

Según Castellanos y Rojas (SDP, 2016), el hecho de que el Comité Técnico de Planes Parciales no fuera conformado por funcionarios fijos generaba una rotación muy grande entre los representantes de cada entidad, lo que dificulta la continuidad y la toma de decisiones. En ese momento, también, el comité no tenía acceso a todas las informaciones necesarias para la toma de decisiones, en especial las relacionadas con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, por ejemplo “la mayoría de los planes parciales de esta etapa se localizaban en bordes de ciudad y no era claro que proyectos de redes se tendría que hacer para darle viabilidad al plan y como se tendrían que asegurar los recursos para este fin” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 29).

En esta etapa, el primera Plan Parcial de Desarrollo que se adoptó en Bogotá fue el Plan Parcial “Sabanagrande- Lote Etapa 2”, localizado en la localidad de Fontibón, el cual tenía un área de 9,05 ha, con un solo propietario y formulado por la Constructora Bolívar.

No obstante, antes de la expedición del decreto 619 de 2000, los constructores podían obtener licencia urbanística en suelos de desarrollo de cualquier área en suelo urbano, pero una vez se adopta el POT, se exigió que las áreas mayores a 2 ha formularan un Plan Parcial como paso previo al proceso de licencia. Muchos constructores tuvieron que adelantar un trámite adicional lo que incrementó en tiempo el proceso de adopción de los proyectos, pero al final de la aprobación de la viabilidad el Plan Parcial ya se contaba con el aval y el concepto técnico de las empresas de servicios públicos.

Castellanos y Rojas (2016) explican que una de las mayores dificultades durante esta etapa fue el cumplimiento de los términos definidos por la Ley en cuanto a la adopción de los Planes Parciales, ya que se estableció que las empresas de servicios públicos tenía 15 días hábiles para atender los requerimientos del DAPD, trámite que difícilmente se cumplió

por lo que el DAPD se encargó de coordinar todos los tramites frente a las empresas de servicios públicos reduciendo la gestión entre los promotores y constructores de los proyectos con las empresas que debían emitir el concepto necesario para la implementación del proyecto. Fue una puesta en marcha que además ayudo a que las decisiones en relación con el instrumento se tomarán no solo desde la gerencia de los Planes Parciales, sino desde la cabeza misma del DAPD, es decir, por parte de todo el equipo técnico de la entidad.

Es importante destacar que en esta etapa no se contó con el desarrollo del reparto de cargas y beneficios, ni tampoco se solicitaba datos sobre precios de venta, costos de construcción o urbanismo pues todo se supeditaba a la obtención de la licencia de urbanización y a que se desarrollaran las obras necesarias dentro del Plan Parcial.

En términos generales, de lo cambios más significativos implementados mediante la Ley 388 de 1997 y el Decreto 619 de 2000 fue el cambio en la concepción del desarrollo predio a predio por un desarrollo integral sobre un área puntual de la ciudad, así, durante esta etapa se adoptaron los siguientes planes parciales: “Sabanagrande-Lote Etapa 2, Tolima - San Pedro - Cundinamarca, Lombardía y Ciudadela El Porvenir, los cuales representan 176,62 hectáreas de suelo bruto, que corresponden al 13,01% del total de suelo bruto de la ciudad reglamentado mediante este instrumento de planeamiento” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 32).

SEGUNDA ETAPA: Fortalecimiento institucional, construcción de conocimiento y definición de normas específicas. 2003-2006.

Esta segunda etapa inicio con la urgencia de la operativización del POT y todos los estudios necesarios para hacerle seguimiento evidenciando la necesidad de revisar y ajustar el Decreto 619 de 2000 en espacial a lo referente a la aplicación de los instrumentos de gestión consignados en la ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997.

El DAPD por su parte se dio a la tarea de iniciar una serie de estudios importantes en cuatro líneas que hasta el momento no se habían abordado, entre los que se encontraban los asuntos legales (Condiciones legales para el reparto de cargas y beneficios y Estructuración legal para la participación en plusvalías), los temas administrativos e institucionales (Capacitaciones y desarrollo profesional, Coordinación interinstitucional,

Procedimientos, formatos y trámites en el marco del Sistema Integrado de Gestión), los temas económicos y financieros (Estudio sobre costos de urbanización, construcción y precios de venta y Diseño y aplicación de modelos e instrumentos de reparto de cargas y beneficios) y los temas urbanísticos (Estudios técnicos, urbanos y ambientales para la elaboración de determinantes y revisión de planes parciales y Modelaciones de cabidas edificatorias con base en normas y análisis de mercado). (Castellanos & Rojas, 2016)

Bajo estas cuatro líneas estructurales se inició la revisión del POT y la definición de las reglas para el tratamiento de desarrollo, los planes parciales y el sistema de reparto de cargas y beneficios, fue así como se expedieron los Decretos Distritales 190 de 2004, 436 de 2006 y 2181 de 2006.

El avance administrativo y técnico más importante referente a los Planes Parciales durante esta etapa se puede evidenciar en los siguientes puntos:

- Construcción del soporte jurídico para precisar las condiciones requeridas para la urbanización de terrenos urbanizables no urbanizados.
- Configuración del sistema de reparto de cargas y beneficios aplicable a los predios de desarrollo dentro y fuera de los Planes Parciales.
- Construcción del soporte jurídico para la aplicación de la participación en plusvalías.
- Capacitación de capital humano y desarrollo profesional para el manejo y cálculo de las plusvalías y el reparto de cargas y beneficios.

Igualmente, el trabajo activo del Comité Técnico de Planes Parciales consistía en crear “una construcción de confianza con el particular” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 34) en tanto se invitaban al promotor del proyecto a los comités técnicos con el fin de crear una interlocución y coordinación interinstitucional, escuchando de parte y parte las observaciones y cuestionamientos a los proyectos en aras de consolidar un análisis integral del plan parcial; a fin de cuentas “era una lectura integral para entender cómo debería construirse este fragmento de ciudad, conforme a las necesidades urbanas y no solamente de la lectura neta de la norma: una apuesta por la calidad urbanística. No obstante, en la actualidad esto ya no se hace” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 35).

Desde el ámbito técnico, se contó con la asesoría para el cálculo de cargas de urbanismo en lo referente a áreas y costos de terreno y construcción, los aprovechamientos de área útil resultante y del potencial de áreas vendibles, las tipologías edificatorias, los costos de construcción, los costos indirectos y las expectativas del mercado del sector de cada plan parcial.

Durante este periodo se adoptaron los siguientes planes parciales, los cuales equivalen a 233,43 ha de suelo bruto, es decir un equivalente de 17,19% del total de suelo bruto de la ciudad reglamentado mediante este instrumento de planeamiento: “La Magdalena, El Ensueño II, Iberia Cuadrado-Proyecto Prados Colina, Hacienda Techo Lote 8 – Proyecto Quintas de Castilla III, Centro Educativo San José, Cemex, Riviera de Niza, Finca El Recreo Lote 3 – Villas de Vizcaya, El Porvenir, La Calleja, La Laguna, Villa Mejía Tagaste, Bellomonte, Niza XII, San Pedro de Usme Lote N° 2, etapas II, III y IV, Valmaría y Portal de San Bernardino” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 37).

En definitiva, en esta etapa también persistió el incumplimiento de los tiempos establecidos que en algunos casos tenía que ver con las contradicciones en las decisiones sobre el territorio de las diferentes entidades, además no se tomaban decisiones por vacíos jurídicos o normativas nacionales contradictorias a las distritales.

TERCERA ETAPA: Implementación de reglas de reparto de cargas y beneficios y de otros instrumentos de gestión y financiación.

Una vez expedido el marco nacional para la formulación e implementación de planes parciales con el Decreto 2181 de 2006 y su modificación por medio del Decreto 4300 de 2007, la Dirección de Planes Parciales le dio prioridad a organizar sus procedimientos internos y coordinar las actuaciones entre entidades, en el marco del proceso de adopción de los planes parciales.

Esta etapa se caracteriza por el esfuerzo en la consolidación de la articulación de los diferentes conceptos técnicos y jurídicos sobre los temas involucrados en la adopción de la normativa y la gestión de los planes parciales, como son: los temas viales y de movilidad (Secretaría Distrital de Movilidad), los conceptos ambientales (Secretaría Distrital de Ambiente y el Instituto Distrital de Cambio Climático y Gestión de Riesgo) y demás temas

correspondientes a las direcciones de la Secretaría Distrital de Planeación (direcciones de Vías Transporte y Servicios Públicos, el Taller del Espacio Público, y de los Planes Maestros y Complementarios y Ambiente y Ruralidad). Esta multiplicidad de actores y de conceptos ha requerido de varios esfuerzos hacia el logro de coordinar eficazmente los tiempos de adopción e implementación de los planes parciales.

Por otra parte, Castellanos y Rojas (2016) destacan que durante los años 2013 y 2014 se gestionaron dos planes parciales “San José de Maryland” y “San Juan Bosco los cuales cumplieron con un tiempo de gestión razonable, proceso que demostró que es posible realizar planes parciales entre 7 a 9 meses. En los decretos de adopción correspondientes existió un alto nivel de desarrollo de los contenidos técnicos donde se agilizan los tiempos de licenciamiento urbanístico.

Es importante resaltar que en relación con la destinación de suelo para VIP dentro del marco de la normativa nacional generado por el Decreto 075 de 2013, es posible generar suelo útil para este tipo de vivienda en los planes parciales de iniciativa privada “toda vez que con anterioridad, existía un marco normativo optativo de destinación de suelo útil para vivienda de interés social o vivienda de interés prioritario, donde la primera fue la que se propuso en los planes parciales de desarrollo” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 39).

En resumen, los asuntos más destacables en esta etapa han sido:

- Dentro de los decretos de adopción se ha desarrollado los alcances del plan parcial definidos en la Ley 388 de 1997 y el POT, en cuanto a temas relacionados con: el sistema de servicios públicos, sistema de espacio público y equipamiento, sistema de movilidad, lineamientos ambientales y de riesgo, normas específicas de usos edificabilidad, volumetría, ejecución y reparto de cargas y beneficios.
- Otorgar importancia a las calidades del proyecto urbano en medio de la coordinación institucional al interior de la SDP, principalmente entre las direcciones de Vías Transporte y Servicios Públicos, Taller del Espacio Público y Planes Maestros y Complementarios.

- Ampliación de las posibilidades de intercambio de suelo por edificabilidad, incluyendo el recibo de dinero u obras.
- “La implementación de sistemas de reparto, en los cuales la gestión asociada entre propietarios y el reajuste de terrenos permita una mejor integración entre espacios públicos y privados y entre los distintos usos del suelo, superando las limitaciones prediales existentes, y asegurando la equidad en el reparto de los aprovechamientos urbanísticos” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 39).

Durante esta etapa se adoptaron los siguientes planes parciales que representan 947,85 ha de suelo bruto, equivalente a 69,80% del total de suelo bruto reglamentado mediante este instrumento: “Edén, El Descanso, El Tomillar, El Cerrito, La Sirena, San Ignacio, Villa Diana, La Felicidad, San Hilario San Cristóbal, La Pampa, Altamira, Tres Quebradas, Los Cerezos, El Ensueño, Ciudadela Bolonia, La Pradera, Hacienda El Carmen, La Palestina, El Santuario, Campo Verde, San José de Maryland, Hacienda Casablanca y Ciudadela San Juan Bosco” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 40).

En esta etapa también se ha adelantado la modificación de los planes parciales Lombardía, Ciudadela El Porvenir y La Felicidad, procedimiento que implica generar el mismo esfuerzo que se requiere para la adopción de un nuevo plan parcial, pues el marco normativo nacional no distingue entre el trámite para la adopción de uno nuevo o una modificación.

Teniendo en cuenta este diagnóstico del desarrollo institucional para los planes parciales, se presenta a continuación un análisis de las principales dificultades que se han presentado para la ejecución al 100% los planes parciales de desarrollo adoptados en Bogotá.

3.2 Alcances y limitaciones del Instrumento Plan Parcial.

De acuerdo con Contreras (2016) en un periodo que abarca desde el año 2000 hasta el año 2016 se evidenciaron avances importantes, pero también hubo una serie de

restricciones en la aplicación de este instrumento, por ejemplo, el cumplimiento de los propósitos estuvo inmerso en reglas procedimentales muy detalladas, procesos administrativos y organizacionales complejos que pasan por discrecionalidades, discusiones sobre el alcance del instrumento en relación con los mecanismo del reparto, las características de las cesiones y cargas urbanísticas y por la provisión de VIS y VIP.

A lo anterior se suman las dificultades asociadas con las modificaciones de las orientaciones políticas cada vez que hay lugar a una administración distrital nueva, que no son ajenas a las restricciones de la gestión público-privado del territorio y las limitaciones tanto del sector público como del privado hacia la concreción normativa en lo referente a las dotaciones de bienes y servicios urbanos (Contreras, 2016).

De acuerdo con Contreras (2016) desde 2006 las reglas nacionales se han enfocado en expedir normas de carácter general dejando gran margen de acción a las burocracias locales con el fin de superar los obstáculos que influyen en la adopción de los Planes Parciales. Estas normas generales han intentado suprimir trámites, reducir tiempos, delimitar procedimientos, competencias y aspectos técnicos, elementos que muchas veces dejan de lado la autonomía municipal, incluso las normas que operan el alcance de los planes parciales formulados se han concentrado en la delimitación del peso de las reglas urbanísticas.

Sin embargo, es importante reconocer que las transformaciones y las precisiones normativas nombradas al final del 1 capítulo ayudaron a fijar una serie de condiciones positivas en la intervención del territorio: aumentando el área mínima para Planes Parciales con el fin de superar el desarrollo predio a predio (de 2 ha a 10 ha), garantizando los soportes urbanos necesarios regulando los porcentajes mínimos de las cesiones urbanísticas (25 % del área neta urbanizable), promoviendo el desarrollo de VIS/ VIP (20 - 15%) y generando mecanismos de reparto de cargas y beneficios entre los propietarios con la ciudad (Contreras, 2016).

Durante este proceso y con la creación del Comité Técnico de Planes Parciales (CTPP) como instancia que apoyaría la gestión interinstitucional del instrumento no fue tan efectiva pues “[...] la capacidad de actuación de este Comité, así como su composición y la

magnitud de sus funciones han limitado su posibilidad de garantizar una efectiva coordinación entre entidades y la agilización de los procesos” (Contreras, 2016, pág. 129). Precisamente con los Decretos 2181 de 2006 y 1478 de 2013 se han eliminado pasos previos a la formulación de los Planes Parciales, pero esto no ha implicado que efectivamente el tiempo en los procedimientos y en general del proceso sea reducido. Una de las coautoras del Decreto 2181 de 2006, afirma lo siguiente:

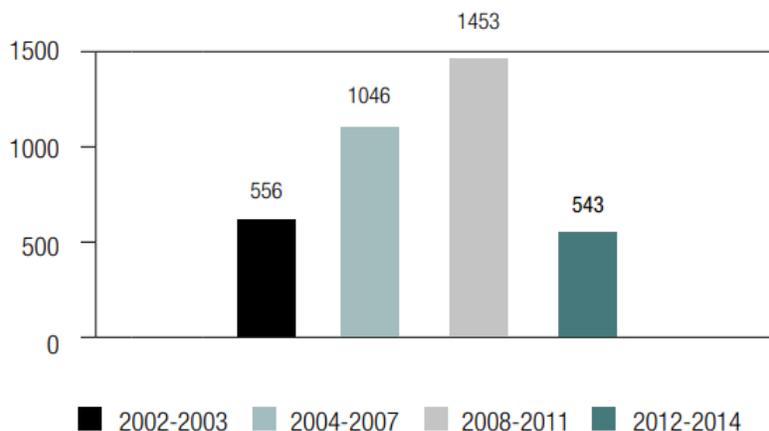
[...] en el Decreto 2181 de 2006 se trató de precisar la competencia municipal o distrital, y cuáles eran los documentos, el procedimiento, y las etapas para poder llegar a la formulación y adopción de los planes parciales, y también en lo que son cargas locales y cargas generales y establecer un básico y que puede haber un adicional dependiendo de cómo el plan de ordenamiento esté formulado. Se buscaba también que no se le diera al plan parcial de asumir competencias que no tiene el instrumento, porque al ser del desarrollo, cuando se habla, por ejemplo, de cargar sistemas generales a los planes parciales, esto obliga a que esto provenga de una planeación superior –el plan de ordenamiento territorial– y que estuviera concertado mediante un acuerdo en el que todos asumen que esa va a ser la forma en que se va a desarrollar el suelo en la ciudad.

Eso era lo que buscaba ese decreto [...]².

Desde 2002 hasta 2015 se adoptaron 43 planes parciales y el tiempo promedio de aprobación fue de 988 días, es decir 2 años y 8 meses. De acuerdo con el análisis de Contreras (2016), el periodo en el que más se tardó este proceso fue entre 2008 a 2011 con 3 años y 11 meses, y el de menor, fue entre 2012 a 2015 con 1 año y 5 meses, tal y como se muestra en la siguiente figura:

² Entrevista a Sandra Samacá

Figura 1. Promedio de días para la adopción de Planes Parciales en Bogotá, 2002-2015.



Fuente: Contreras, 2016, pág. 129.

Es importante explicar que la responsabilidad de la demora en los tiempos no solo recae en manos de la actuación pública, antes bien, el trámite en manos del promotor ha tardado incluso hasta 482 días en promedio, sin embargo, durante este periodo fue mayor en la Administración en donde tomo hasta 516 días en promedio.

Una de las explicaciones para estas dilaciones tiene que ver con la capacidad del capital profesional para gestionar administrativamente el trámite, pues la gestión depende de los encargados en el marco de sus actividades, es decir, como explica Contreras, el plan se diluye en un conjunto de trámites y pasos que se siguen en jerarquía y en la que intervienen múltiples actores, tanto públicos como privados, a lo que se suma que existen fases de ida y venida permanente y que algunos funcionarios no cuentan con la experticia y capacidad operativa, esto implica “largos tiempos en los que el proceso de planeación y gestión trasciende incluso de Administración en Administración, para un instrumento que debe desarrollar y complementar el POT y sus reglamentaciones generales, basado en sus análisis técnicos de base” (Contreras, 2016, pág. 130).

Dentro de lo anterior también se evidencian demoras en la expedición de las factibilidades para la prestación de servicios públicos como agua y alcantarillado, así como las determinantes ambientales y la delimitación de las zonas con amenazas y riesgos y a nivel nacional también existen demoras especialmente en lo relacionado con temas ambientales cuyas resoluciones han tomado tiempos importantes, como por ejemplo el caso del realindero de la Cuenca alta del Río Bogotá en cuanto a la emisión de conceptos técnicos por parte de la CAR para aquellos terrenos localizados sobre suelos de expansión.

No obstante, es de reconocer que durante el periodo 2012 a 2015 se logró formular y adoptar planes parciales en corto tiempo, pues la decisión política de la Administración Distrital de construir viviendas para las familias de más bajos ingresos se impulsó gracias a una gran capacidad institucional (fue fundamental el apoyo en todo el proceso de la Secretaría Distrital del Hábitat y de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, entidades coordinadas con la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación) hacia el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (Castellanos & Rojas, 2016).

Ahora bien, otra de las dificultades tiene que ver con el reparto de cargas y beneficios pero más que dificultades en su conceptualización, se encuentran que “aún no se ha logrado articular plenamente la programación del suelo con el desarrollo de las infraestructuras generales de la ciudad, lo que se traduce, más allá de la demora en la gestión, la adopción de planes parciales con condiciones precarias de accesibilidad y movilidad” (Castellanos & Rojas, 2016, pág. 43). Del mismo modo, a cambio de los derechos de uso y edificabilidad se obtiene cargas generales solo para los elementos de los sistemas generales, esto es lo correspondiente a suelo para construcción de malla vial arterial y suelo de estructura ecológica principal, no obstante, la apuesta es que los propietarios o promotores inmobiliarios construyan la infraestructura de la malla vial arterial a cambio de los derechos de edificabilidad.

En cuanto a las áreas enmarcadas para cargas generales, se encontró que durante el periodo de 2002 a 2015 del total del área bruta aprobada mediante planes parciales (1.358 hectáreas), casi un 52% del suelo ha sido señalado en los decretos de los planes para cargas generales y locales para la ciudad, no obstante solo un 19% (136 hectáreas) de dicho suelo se ha habilitado (parques y zonas verdes) o se ha construido (equipamientos

públicos) (Contreras, 2016). Las responsabilidades en estos dos casos son compartidas; en el primero de ellos la responsabilidad corresponde a los promotores y en el segundo, al distrito. “Estos procesos dependen de la ejecución de las áreas útiles y de la entrega de las cesiones al distrito [...]” (Contreras, 2016, pág. 132).

En este mismo sentido, también se habla de las situaciones en las cuales se exigen cargas que no están involucradas con el POT ni con el instrumento, en otras palabras, existiendo una extralimitación de las entidades territoriales en cuanto a la reglamentación y exigencia de las cargas, al respecto se argumenta lo siguiente:

“[...] En algunos casos se pedían cargas muy por fuera del ámbito de planificación y lo que se buscaba era de cierta forma decir, pues usted las puede tener por fuera siempre y cuando esto venga desde el plan de ordenamiento territorial pero si ya usted no lo tiene le toca asumir lo que trae su plan de ordenamiento territorial y solamente cargar de acuerdo con el ámbito lo que tenga que surtir ese ámbito para poderse articular con el ordenamiento general de la ciudad”. (Entrevista a Sandra Samacá).

Y es que, como recalca Contreras (2016) las dificultades de la gestión de los planes parciales no están relacionadas solo con las limitaciones impuestas por la norma, sino que el mismo marco normativo permite a los actores tanto públicos como privados una amplia margen de interpretación de las reglas generales y específicas, en lo que la autora ha denominado como “acciones con alto contenido de discrecionalidad” (Contreras, 2016, pág. 134) las cuales se evidencian en la competencia que tiene los funcionarios de definir el alcance y contenido de los conceptos y requerimientos técnicos, el cumplimiento de los tiempos, la localización y características y calidad de las áreas de cesiones y obligaciones.

De hecho, dado el margen de interpretación de los funcionarios públicos y la incidencia de los actores involucrados en el proceso de adopción, es que existe un amplio abanico de tipologías urbanísticas y de configuraciones del espacio público que salen del alcance de la norma de los planes parciales:

“[...] Entonces es importante resaltar que más que mirar el diseño, lo que hice fue centrarme en revisar que se cumpliera con lo que establecían el POT y la norma del tratamiento de desarrollo y garantizar que en Planeación cada uno de los directores probara lo que era de su competencia, y que esa aprobación estuviera enmarcada en el cumplimiento de la norma.

[...] pero es importante aclarar que no era una revisión del diseño urbanístico, era mirar el Decreto 2181 y que estuvieran dadas todas las condiciones para que ese suelo que se iba a ejecutar cumpliera con esa parte de la ciudad que necesitaba complementar de acuerdo con el modelo general de ordenamiento – Ley 388– y con eso fuera mucho más fácil la ejecución y la incorporación de ese suelo” (Entrevista a Sandra Samacá).

En contraste, para un promotor privado la dificultad en la ejecución completa de los planes parciales en Bogotá radica en la complejidad del marco normativo y en los trámites en las diferentes entidades a la espera de los conceptos técnicos que avalen un proyecto. Al respecto Camilo Santamaría, promotor privado, argumenta los siguiente:

“Yo creo que los planes parciales los debería trazar la Alcaldía de Bogotá, la oficina de Planeación debe hacer un diseño de un terreno, proponer las vías arteriales, dar una idea de parques, de manzanas y después que el privado lo adapte, o lo transforme si es necesario, pero cuando no se sabe qué se quiere en esos sitios, 50 hectáreas acá y 80 allá, se vuelve muy complejo. Usted que ha mirado las estadísticas se da cuenta que hay planes parciales que llevan de 7 a 10 años en Planeación sin ser aprobados.

Me parece que hay que crear normas sencillas y trámites simples para los planes parciales. Como ya lo dije, el trazado inicial debería ser propuesto por Planeación Distrital, en esa entidad debería haber una persona experta –un urbanista–, encargada de un solo plan parcial que esté dedicada a mirar con las entidades cómo lo sacan. Tiene que haber incentivos para que no se pase el tiempo en Planeación Distrital sin aprobar el plan”.

Lo anterior prueba que, la concepción misma de los actores privados, ya sean propietarios o constructores, se basa en las “resistencias ideológicas a la actividad reguladora de la administración en cuanto a determinar el régimen de propiedad y la reglamentación de los usos del suelo [...]” (Pinilla, 2010, pág. 355), lo que da cuenta de un arraigo individualista a la propiedad privada aun cuando se han hecho los esfuerzos por seguir cumplidamente la idea de la *función social de la propiedad* promulgada por la Ley 388 de 1997, en consecuencia se encuentra que la mayoría de los propietarios y constructores se resisten a considerar el derecho a la propiedad sometido a las decisiones públicas lo que se traducen en que una vez se informa la necesidad de gestionarse de forma asociada con otros predios, se originan situaciones de indisposición con las acciones que delimita el instrumento.

De igual importancia resulta examinar que si bien uno de los principales objetivos de la aplicación del instrumento es la superación del desarrollo predio a predio, lo cual se reglamentó en el Decreto 436 de 2006 y que los planes adoptados permitieron la planificación de grandes terrenos de la ciudad, ninguno de ellos formalizó unidades de actuación urbanística (UAU) o se llevó a cabo el reajuste de terrenos o la integración inmobiliaria en el marco de cumplimiento de la ley (Contreras, 2016) (Pinilla, 2010).

Precisamente estas dificultades tienen que ver con la información jurídica de los predios pues en ocasiones no coincide con la información física, lo que dificulta la negociación misma del reparto de las cargas y beneficios:

“El problema grande viene de hace 100 años y es que la información jurídica del predio no coincide con la información física, por ejemplo, en la escritura dice que usted tiene 100 metros cuadrados, y en la nota que hace notariado y registro usted tiene 105 metros cuadrados. Entonces empiezan a haber unos desajustes de áreas importantes [...]”

[...] para hacer un reparto (*son*) necesarios mínimo cuatro decimales, porque un metro es plata, entonces si se dibuja sin importa la precisión porque se tiene la idea de que eso después se ajusta, pero la realidad es que después no se ajusta. Una vez ha salido un decreto adoptado por el alcalde ¿cómo se ajusta la información con catastro?, ¿prima el decreto sobre lo que dice la norma nacional de cómo se tiene

que incorporar la información en catastro? Ese problema no lo hemos solucionado ni en los planes parciales, ni en las sesiones urbanísticas, ya sea por licencia o por un plan parcial o por cualquier otro instrumento” (Entrevista a Sandra Samacá).

En consecuencia, los procesos de gestión asociada y los procesos de ajuste de terrenos presentan serias dificultades ya que muchas veces existen propietarios que se resisten a gestionar el desarrollo de sus predios y más aún cuando la norma condiciona el desarrollo de un terreno a la voluntad de sus propietarios (Contreras, 2016). En definitiva, la resistencia y desconfianza por el otro y el trabajo en comunidad constituyen obstáculos para el despliegue del instrumento, sin embargo, se reconoce que una de las potencialidades de los mecanismos de gestión asociada es ofrecer formas equitativas de adquisición pública de suelo y a través de estos poder garantizar que tanto el costo del suelo como de las infraestructuras urbanas requeridas se financien y ejecuten con cargo a los aprovechamientos urbanísticos que subyacen a estos lo que permite que “las porciones del suelo de propiedad privada que deban ser destinadas a usos públicos o a usos socialmente deseables (vivienda social) sean remuneradas a sus propietarios de forma equitativa y sin tener que recurrir a la adquisición pública vía expropiación” (Pinilla, 2010, pág. 357).

4. Análisis urbanístico y normativo de los Planes Parciales en Bogotá, 2002-2017

Como se ha explicado, este instrumento se constituye como el 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” (Contreras O, 2016, pág. 127). Una vez establecidas en el POT del año 2000 la cantidad de hectareas para enfrentar el déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad a 10 años (vigencia del POT) las cuales llegaban a 16.556 ha se propuso la incorporación al perímetro urbano aproximadamente 7.059 hectáreas del suelo suburbano de expansión “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” (Contreras O, 2016, pág. 127).

Para el 2003, el Decreto 469 de 2003 identificó con mayor precisión las áreas integradas al tratamiento de desarrollo en la ciudad, con una extensión aproximada de 6.477 hectáreas, no obstante dadas las precisiones derivadas de las normativas distritales (Decretos 190 y 327 de 2004) sumado a los procesos de ocupación y construcción de la ciudad e informal en 2009 las áreas en dicho tratamiento que debían desarrollarse mediante Planes Parciales de Desarrollo sumaban 5.697 hectáreas (Contreras O, 2016), no obstante las cifras actualizadas de la Secretaría Distrital de Planeación muestran un total de 5.167,23 ha brutas a desarrollar con este instrumento.

De acuerdo con estos datos se evidencia que desde el surgimiento normativo ha existido una dificultad en la aplicación del instrumento y no solo derivado del establecimiento claro de las áreas para ser desarrolladas sino de aspectos relativos al soporte institucional, los procesos de especulación del suelo, la gestión asociada entre los propietarios, la recepción de cargas locales entre propietarios, los tramites adicionales, entre otras dinámicas que persuaden la ejecución plena del instrumento. Por lo tanto, el propósito de

este capítulo es determinar en qué aspectos urbanísticos y normativos este instrumento ha presentado falencias para el desarrollo de los proyectos ejecutados al 100% y no cumple con generar una ciudad cualificada en términos de resultados concretos tanto al interior de sus planes como en lo que finalmente representa para el modelo de ciudad los diferentes tipologías de proyectos.

4.1 Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá por generaciones

La primera adopción de un Plan Parcial en Bogotá se dio en el año 2002 con el PP “Sabanagrande- Lote Etapa 2”, localizado en la localidad de Fontibón, el cual tenía un área de 9,05 ha. Desde entonces y hasta 2017 se han adoptado 47 Planes Parciales los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Total de Planes Parciales de Desarrollo, Bogotá 2002-2017.

Numero de ficha	Año de Aprobación	Plan Parcial	Porcentaje de ejecución*	Localidad
1	2002	Lote Etapa 2	100,0%	Fontibón
2	2002	Tolima - San Pedro - Cundinamarca	100,0%	Fontibón
3	2002	Lombardía	100,0%	Suba
4	2002	Ciudadela El Porvenir	98,0%	Bosa
5	2003	La Magdalena	100,0%	Kennedy
6	2003	El Ensueño II	100,0%	Ciudad Bolívar
7	2003	Iberia Cuadrado Prados de La Colina	100,0%	Suba
8	2003	Hacienda Techo Lote 8 Quintas de Castilla III	100,0%	Kennedy

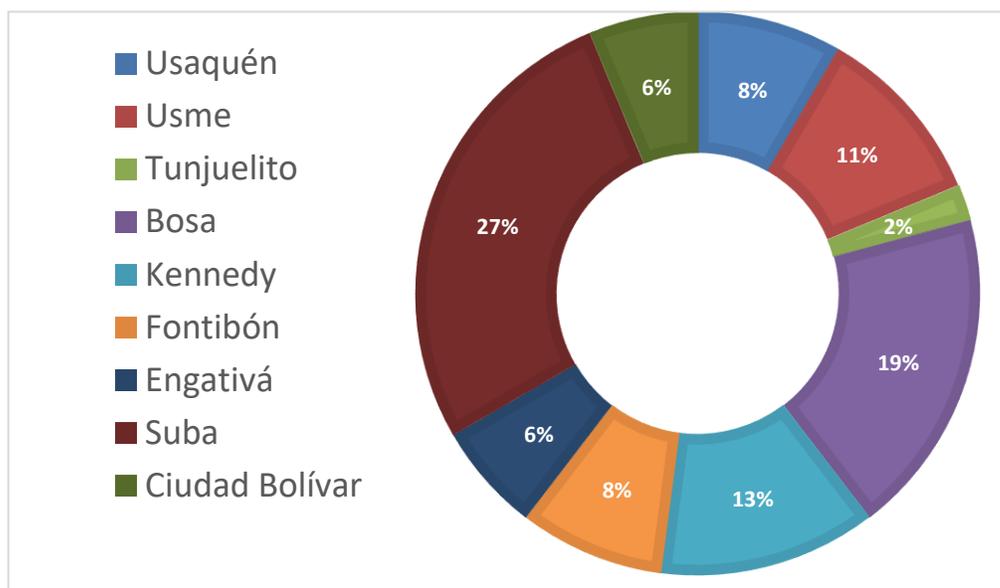
9	2003	Centro Educativo San José	100,0%	Bosa
10	2003	Cemex	0,0%	Ciudad Bolívar
11	2003	Riviera de Niza	100,0%	Suba
12	2004	Finca El Recreo Lote 3 y Villas de Vizcaya	75,0%	Bosa
13	2004	El Porvenir	71,0%	Engativá
14	2004	La Calleja	100,0%	Usaquén
15	2004	La Laguna	0,0%	Tunjuelito
16	2004	Villa Mejía Tagaste	0,0%	Kennedy
17	2005	Bellomonte	73,0%	Suba
18	2005	Niza XII	80,0%	Suba
19	2005	San Pedro de Usme Lote 2, Etapas II, III y IV	100,0%	Usme
20	2005	Valmaría	0,0%	Suba
21	2006	Portal de San Bernardino	0,0%	Bosa
22	2006	Edén El Descanso	8,6%	Bosa
23	2006	El Tomillar	50,0%	Suba
24	2006	El Cerrito	50,0%	Suba
25	2007	La Sirena	100,0%	Suba
26	2007	San Ignacio	100,0%	Kennedy
27	2007	Villa Diana	100,0%	Usme
28	2008	La Felicidad	28,4%	Fontibón
AL	2008	San Hilario San Cristóbal	25,0%	Suba
30	2008	La Pampa	0,0%	Kennedy
31	2009	Altamira	30,0%	Suba
32	2009	Tres Quebradas	0,0%	Usme
33	2009	Los Cerezos	90,0%	Engativá
34	2009	El Ensueño	90,0%	Ciudad Bolívar
35	2009	Ciudadela Bolonia	50,0%	Usme

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

36	2009	La Pradera	100,0%	Bosa
37	2010	Hacienda El Carmen	0,0%	Usme
38	2010	La Palestina	0,0%	Bosa
39	2010	El Santuario	20,0%	Suba
40	2011	Campo Verde	95,0%	Bosa
41	2013	San José de Maryland	100,0%	Bosa
42	2014	Hacienda Casablanca	80,0%	Suba
43	2015	Ciudadela San Juan Bosco	0,0%	Usaquén
44	2015	Procables	35,0%	Fontibón
45	2015	Contador Oriental	0,0%	Usaquén
46	2017	Fábrica Bavaria (sector desarrollo)	0,0%	Kennedy
47	2017	Ciudad La Salle	0,0%	Usaquén

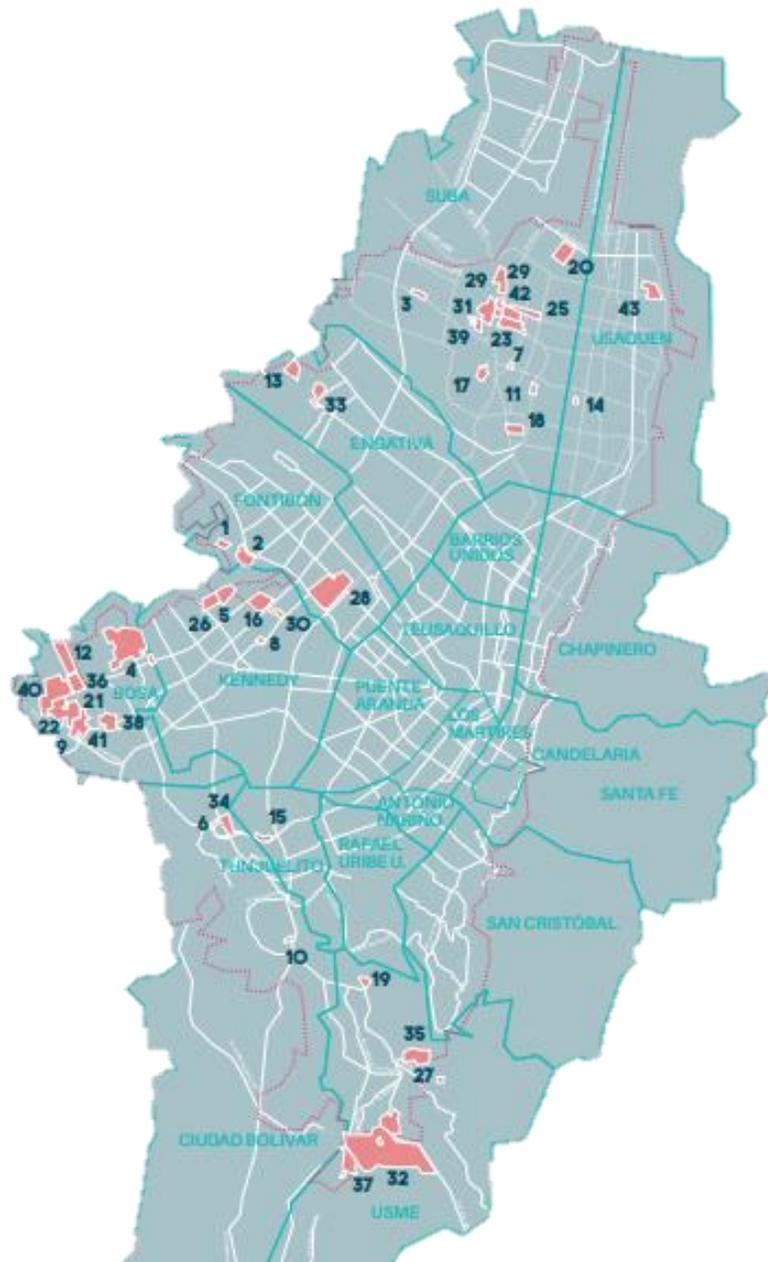
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SDP, Decretos de adopción, fichas técnicas y trabajo de campo* a enero de 2020.

Ilustración 5. Porcentaje de Planes Parciales de Desarrollo por localidad.



Fuente: Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá. Evolución y practica Bogotá 2002-2015

Ilustración 6. Localización de los Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá³.



Fuente: Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá. Evolución y practica Bogotá 2002-2015, pág. 60.

³ No incluye la ubicación de Procables, Contador Oriental, Fábrica Bavaria (sector desarrollo) Ciudad La Salle.

Tabla 2. Número de Planes Parciales de Desarrollo adoptados y estado. Bogotá 2002-2017

Período	Aprobados	Ejecutados (100%)	Ejecutados (entre 80% y 99%)	Ejecutados (entre 50% y 79%)	Ejecutados (menos 49%)	Ejecutados (0%)
2002-2003	11	9	1	0	0	1
2004-2007	16	5	1	5	1	4
2008-2011	13	1	3	1	4	4
2012-2015	5	1	1	0	1	2
2016-2017	2	0	0	0	0	2
TOTAL	47	16 (34 %)	6 (12,7%)	6 (12,7%)	6 (12,7%)	13 (27,6%)

Fuente: elaboración propia con base en Contreras (2016), datos de la SDP (2019), Decretos y fichas de PP.

Como se puede detallar, de los 47 Planes Parciales tan solo 16 (34 %) presentan un estado de ejecución al 100 %, 6 (12,7%) entre 80 y 99%, 6 (12,7%) entre 50 y 79%, 6 (12,7%) con menos del 50 % y 13 (27,6) con 0%. Vale la pena destacar con estos datos, la preocupante situación del Plan Parcial Cemex (2003) en Ciudad Bolívar que ya cumplió 17 años de adoptado y aún continua en cero su porcentaje de ejecución, le siguen Plan Parcial La Laguna (2004) en Tunjuelito, Plan Parcial Villa Mejía (2004) en Kennedy, Plan Parcial Valmaría (2005) en Suba, Plan Parcial Portal de San Bernardino (2006) en Bosa, Plan Parcial La Pampa (2008) en Kennedy, Plan Parcial Tres Quebradas (2009) en Usme, Plan Parcial Hacienda el Carmen (2010), Plan Parcial La Palestina (2010) en Bosa, Plan Parcial Ciudadela San Juan Bosco (2015) en Usaquén, Plan Parcial Contador Oriental (2015) en Usaquén, Plan Parcial Fabrica Bavaria (sector desarrollo) (2017) y Plan Parcial Ciudad La Salle (2017) en Usaquén.

Como se observa en la siguiente tabla se han habilitado 1489,7 suelo bruto en 15 años de vigencia de la norma:

Tabla 3. Áreas aprobadas en decretos de Planes Parciales de desarrollo. Bogotá 2002-2017

Período	Área bruta (ha)	Área útil (ha)	Área útil vivienda (ha)
2002-2003	235,8	115,1	93
2004-2007	309,5	159,2	104,2
2008-2011	728,6	330,7	250,8
2012-2015	120,5	56,2	51,5
2016-2017	95,2	54,3	32,5
TOTAL	1489,7	715,5	532

Fuente: elaboración propia con base en Contreras (2016), datos de la SDP (2019), Decretos y fichas de PP.

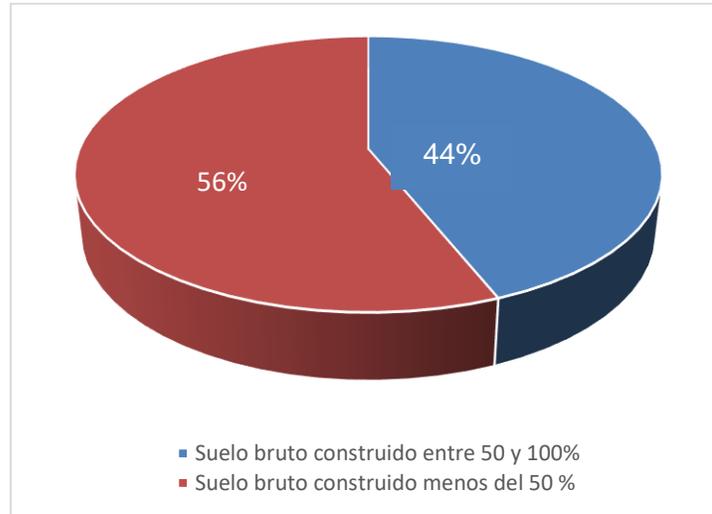
Como se puede observar, el periodo comprendido entre 2008 a 2011 fue en el que más suelo se habilitó con la aprobación del Plan Parcial Tres Quebradas, el cual se delimitó un suelo bruto de 310,9 ha y suelo útil de 135,7 ha, es decir el equivalente al 41% del total de área útil en el periodo de 2008 a 2011. Sin embargo, es uno de los planes parciales que después de 12 años de adoptado, su porcentaje de ejecución se encuentra en ceros.

Tabla 4. Suelo bruto construido en los 47 Planes Parciales.

Período	Aprobados	Suelo bruto ha ejecutados (100%)	Suelo bruto ha ejecutados (entre 80% y 99%)	Suelo bruto ha ejecutados (entre 50% y 79%)	Suelo bruto ha ejecutados (menos 49%)	Suelo bruto ha ejecutados (0%)
2002-2003	11	102	132	0	0	2,33
2004-2007	16	54,4	16,6	101,3	62	75,2
2008-2011	13	22,4	126,5	38	169,1	372,3
2012-2015	5	36,6	24,6	0	19,5	39,7
2016-2017	2	0	0	0	0	95,2
TOTAL	47	215,4 ha	299,7 ha	139,3 ha	250,6 ha	584,7 ha
TOTAL AREA BRUTA	1.489,7 ha					

Fuente: elaboración propia con base datos de la SDP (2019), Decretos y fichas de PP.

Figura 2. Distribución del suelo bruto de Planes Parciales de Desarrollo. Bogotá 2002-2017.



Fuente: elaboración propia con base datos de la SDP (2019), Decretos y fichas del PP.

Como se aprecia, más de la mitad (56% equivalentes a 835,3 ha) del suelo bruto habilitado para Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá cuenta con menos del 50 % de suelo construido, dinámica preocupante si se tiene en cuenta que la mayoría 372,3 ha se delimitaron en el periodo comprendido entre 2008 y 2011.

¿Qué se ha ejecutado?

De acuerdo con datos de la SDP (datos oficiales hasta 2015) los porcentajes de ejecución se discriminan de la siguiente manera:

Tabla 5. Ejecución de reservas viales a junio de 2015.

Cesión	Área Total Ha	Ejecutadas- ha	Sin ejecutar- ha
Malla vial arterial	103,32	12,69 12,28%	90,64 87,72%

Fuente: Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá. Evolución y práctica Bogotá 2002-2015, pág. 149.

Tabla 6. Ejecución de cesiones públicas locales a junio de 2015.

Cesiones públicas	Área Total - Ha	Ejecutadas - Ha		Sin ejecutar - Ha	
Controles Ambientales	39,69	6,68	16,83%	33,01	83,17%
Parque	173,54	41,17	23,72%	132,37	76,28%
Equipamiento comunal	81,92	9,27	11,32%	72,64	88,68%
Malla Vial Intermedia y Local	157,48	57,66	36,62%	99,82	63,39%
Adicionales	23,25	2,45	10,52%	20,80	89,48%
TOTALES	475,88	117,23	24,63%	358,65	75,37%

Fuente: Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá. Evolución y práctica Bogotá 2002-2015, pág. 149.

Tabla 7. Ejecución de suelo útil a junio de 2015.

TOTAL SUELO ÚTIL: 644,03 Ha			
SUELO - ÁREA ÚTIL VIVIENDA ha 482,27			
	total	suelo ejecutado ha	suelo disponible ha
Suelo vis	221,75	126,16	95,59
Suelo vip	87,00	7,95	79,06
Suelo, no vis / vip	173,53	74,03	99,50
Total suelo	482,27	208,13	274,14
		43%	57%

Fuente: Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá. Evolución y práctica Bogotá 2002-2015, pág. 149.

Si bien estos datos son de 2015, la comparación 5 años después no dista mucho de los presentado teniendo en cuenta los porcentajes que se muestran en las fichas de cada uno de los 47 planes parciales adoptados (Anexo A). En términos generales lo que muestran estos porcentajes es que a 13 años después de adoptado el primer plan parcial son muy débiles los esfuerzos para la ejecución de la malla vial arterial y las cesiones públicas, sin

embargo, las áreas de cesión públicas, responsabilidad de los urbanizadores, alcanzan niveles de ejecución más altos, como las cesiones públicas para parques con 23,72% de ejecución y la malla vial intermedia y local con 36,62%. En cuanto a la ejecución de la malla vial arterial en planes parciales, señalada según el Plan de Ordenamiento Territorial, depende de su programación en los Planes de Desarrollo de la Administración Distrital y de las obligaciones específicas definidas en cada plan parcial de acuerdo con el reparto equitativo de cargas y beneficios. (Vela, 2015).

Se rescata que la mayor cantidad de suelo se destinó para vivienda de interés social VIS (46%) y su porcentaje de ejecución también es significativo aunque no lo es para la VIP que presentan una ejecución muy precaria, aspecto de preocupación si se tiene en cuenta que los proyectos analizados se limitan a construir los porcentajes exactos (20%) que se ha reglamentado para la ejecución de VIS, además que muy pocos destinan suelo para VIP.

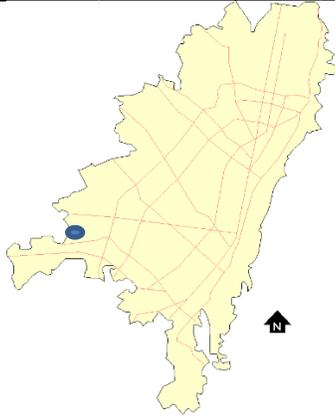
4.2 Ficha técnica de Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá con niveles de ejecución inferior a 49%.

Con el fin de delimitar los estudios de caso y su análisis urbano y normativo se toman como referencia aquellos planes parciales que se encuentran con porcentajes de ejecución de menos del 50 %, los cuales se discriminan en 6 con menos del 50% y 13 con 0%, no obstante de este último grupo solo se toma el Plan Parcial Tres Quebradas para realizar a profundidad el estudio de las dificultades para su implementación, pues se considera como un referente no solo por la magnitud de su área sino además porque en él han convergido significativos obstáculos técnicos, urbanos y normativos que son de importante consecuencia en la implementación del instrumento.

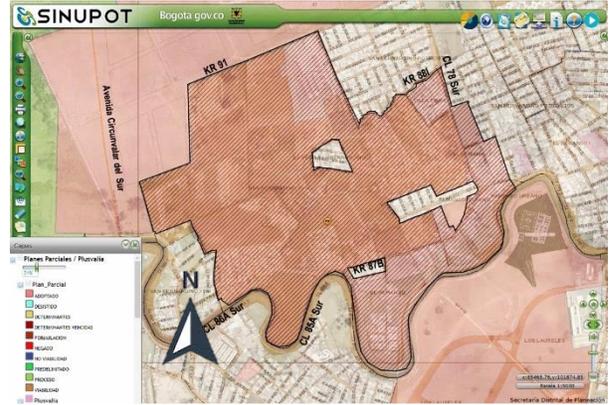
4.2.1 Plan Parcial Edén el Descanso

Tabla 8. Ficha técnica Plan Parcial Edén el Descanso.

LOCALIZACIÓN			
Localidad:	7 Bosa	Marco jurídico:	Plan de Ordenamiento Territorial – Decreto 190 de 2000
UPZ:	84 Bosa Occidental	Clasificación del suelo:	Expansión



Fuente: Mapas Bogotá.



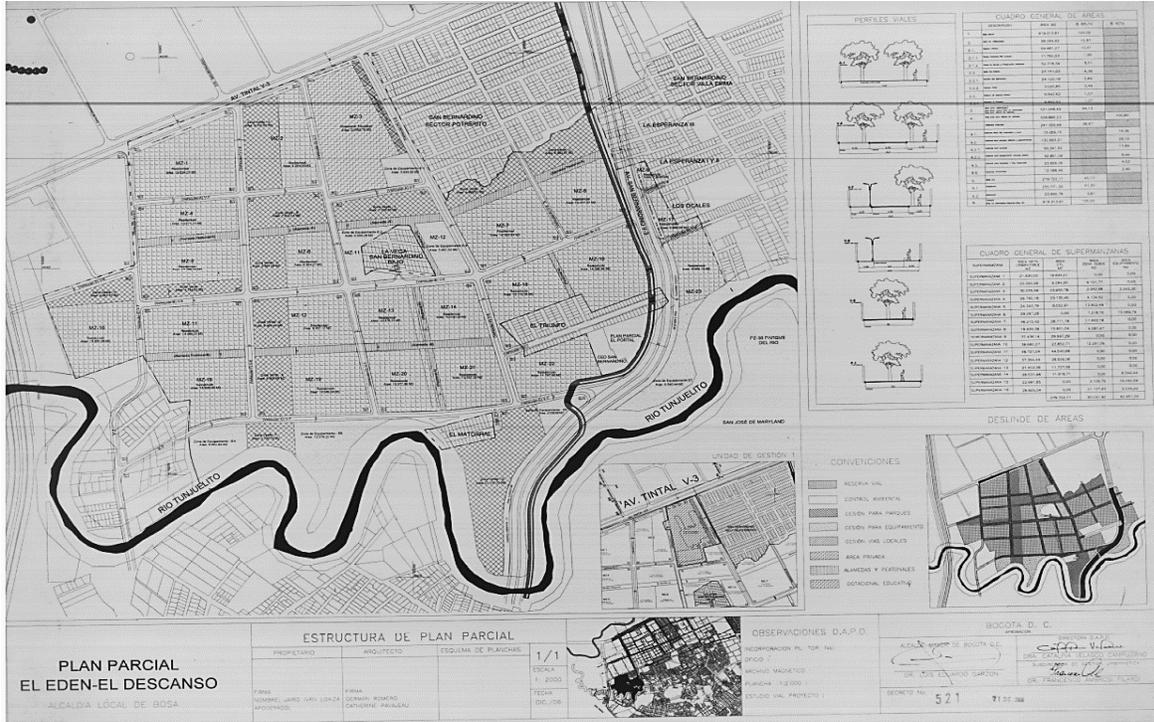
Fuente: SINUPOT página web SDP

NORMATIVA			
Radicación inicial	21 de diciembre de 2005	Acto Administrativo de Adopción:	
Determinantes	22 de marzo de 2006	Decreto No. 521 de 21 de diciembre de 2006	
Formulación	18 de mayo de 2006		
Viabilidad	15 de junio de 2006		
Tiempo completo de elaboración	6 meses	Tiempo de expedición:	6 meses

DATOS GENERALES				
Uso propuesto en el DTS:	sin información			
Uso principal en el Decreto:	vivienda y dotacional educativo (dato tomado de documento SPD) no está en decreto			
Uso Complementario en Decreto:	comercio y servicios empresariales (dato tomado de documento SPD) no está en decreto			
Número de Predios Originales:	23	Número de predios en el Plan Parcial:	40	Estrato Socioeconómico:
Unidades de Actuación Urbanística:	no decreta	Unidades de Gestión:	no decreta	2
Propietarios:	23	secretaria de educación y otros		

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

AREAS					
<p>ESPCIO PÚBLICO Y USOS</p> <p>(Secretaría Distrital de Planeación, 2016)</p>	Área Bruta	Área Neta Urbanizable	Sistemas Generales-Reservas		
	61,93 Ha	52,10 Ha	9,83 Ha		
	Área Útil	Cesiones Publicas	Área de Uso Residencial		
	27,97 Ha	24,13 Ha	25,58 Ha		
	Área de otros usos:			2,39	
	Comercial	Dotacional	Industrial		
	0,00 Ha	2,39 Ha	0,00 Ha		
	Observaciones:				
AREAS VIS / VIP					
Vivienda de Interés Prioritario - VIP	Área en Hectáreas:	0,00 Ha	Porcentaje:	no hay	
Vivienda de Interés Social - VIS	Área en Hectáreas:	25,58 Ha	Porcentaje:	91%	
Número Total Unidades de Vivienda:	De 1 hasta 3 Pisos:	Hasta 6 Pisos:	Mas de 6 Pisos:		
	882	0	0		
Población Proyectada (3,44 Hectáreas promedio por vivienda):			3034		
MORFOLOGIA (DECRETO 521 de 2006)					



DATOS DE EJECUCION DEL PLAN PARCIAL			
EJECUCION			
	Ejecutado	Sin ejecutar	
Sistema Generales. Reservas	0%	100%	
Cesiones	0%	100%	
Residencial	0%	100%	
Otros Usos	9%	91%	
Porcentaje de ejecución 8,6%			
EJECUCION DE VIS/VIP			
Número de Viviendas Ejecutadas	No Viviendas	Detalle de manzanas	
VIP	0	no hay	
VIS	0	mz 1,2, 4,5,7,8,9,10,11,13,14,15,16,17,19,20,21	
Índice de Construcción:	1,75	Ejecución Plan Parcial:	sin información
Índice de Ocupación:	0,6	Propietarios:	sin información

<p>PLUSVALIA NO ESTABLECE EN EL DECRETO</p>	<p>ZV(m2)/HAB (Consolidación de las metas del plan maestro de espacio público Decreto 215 de 2005) m2 /hab</p>
--	---

ESTADO ACTUAL- Registro fotográfico



OBSERVACIONES

Suspendido: Sentencia de tutela del 4 de agosto de 2016, proferida por el Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Rocío Araujo Oñate, Rad. No. 25000-23-41-000-2015-00873-01, en la que se dispuso a suspender los efectos del Decreto 521 de 2016, emitir otras órdenes, exhortaciones y advertencias, frente a la sentencia de primera instancia. La secretaria de educación propietaria de uno de los predios pero que dentro del decreto de adopción art 3o ámbito de aplicación no aparece. **Mayo 2019** Distrito logra acuerdo con cabildo indígena

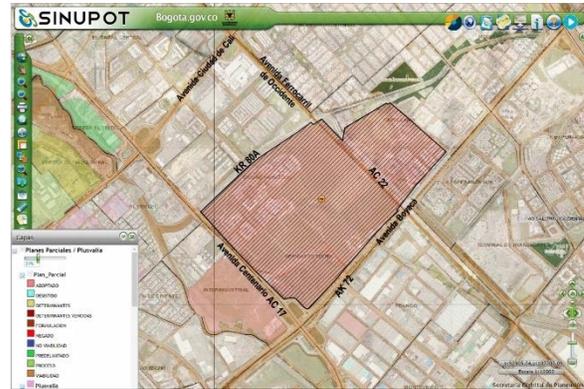
4.2.3 Plan Parcial La Felicidad

Tabla 9. Ficha técnica La Felicidad.

LOCALIZACIÓN			
Localidad:	9 Fontibón	Marco jurídico:	Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto 190 de 2004
UPZ:	112 Granjas de Techo	Clasificación del suelo:	Urbano



Fuente: Mapas Bogotá.



Fuente: SINUPOT página web SDP

NORMATIVA			
inicial	Radicación	1 de julio de 2004	Acto Administrativo de Adopción:
	Determinantes	31 de octubre de 2005	Decreto No. 147 de 19 de mayo de 2008 Decreto No. 386 de 02 de octubre de 2015
	Formulación	27 de julio de 2007-31 de julio de 2007	
	Viabilidad	27 de diciembre de 2007	
Tiempo completo de elaboración:		41 meses	Tiempo de expedición: 5 meses

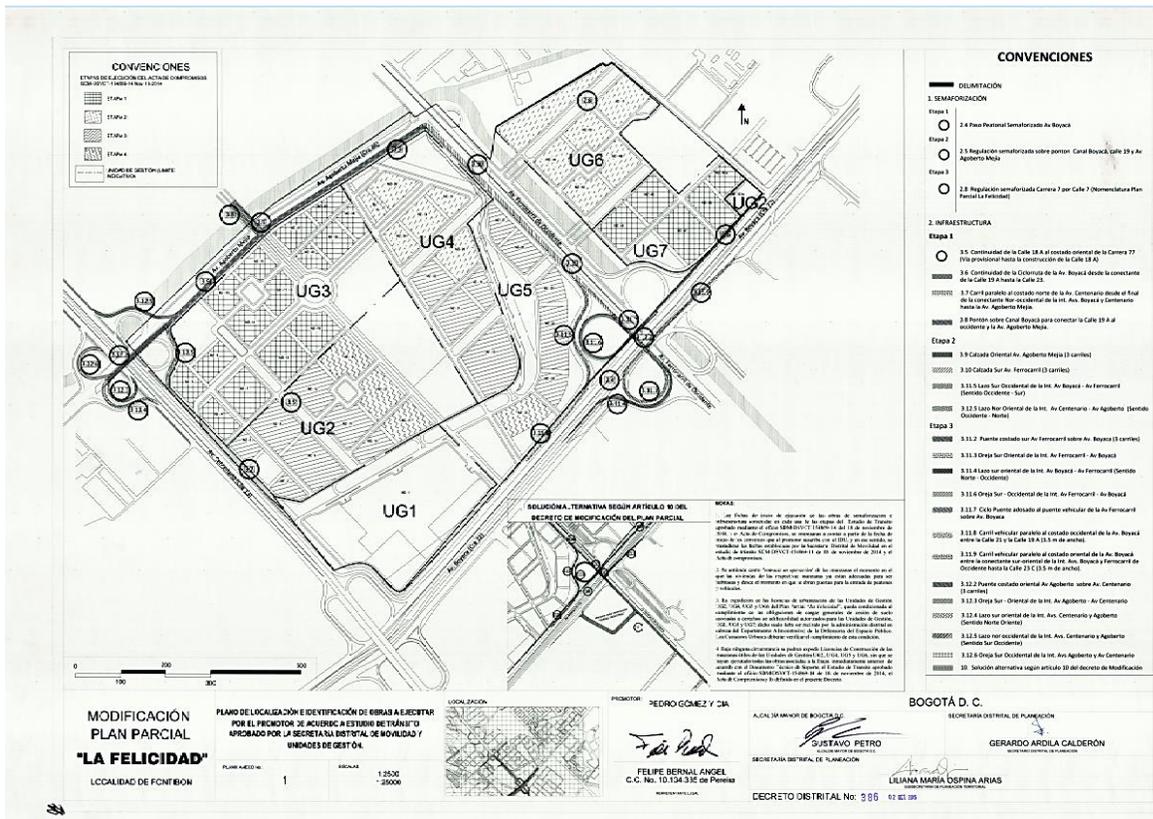
AREAS

ESPACIO PÚBLICO Y USOS			
	Área Bruta	Área Neta Urbanizable	Sistemas Generales-Reservas
	99,95 Ha	87,00 Ha	12,95 Ha
	Área Útil	Cesiones Publicas	
	39,09 Ha	47,91 Ha	32,50 Ha
	Área de otros usos:		6,59
	Comercial	Dotacional	Industrial
	6,59 Ha	0,00 Ha	0,00 Ha
Observaciones:			

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

AREAS VIS / VIP			
Vivienda de Interés Prioritario - VIP	Área en Hectáreas:	0,00 Ha	Porcentaje:
Vivienda de Interés Social - VIS	Área en Hectáreas:	8,66 Ha	Porcentaje: 20%
Número Total Unidades de Vivienda:	De 1 hasta 3 Pisos:	Hasta 6 Pisos:	Mas de 6 Pisos:
	0	0	6322
Población Proyectada (3,44 Hab. promedio por vivienda):		21747,68	

MORFOLOGIA (DECRETO 147 de 2008)



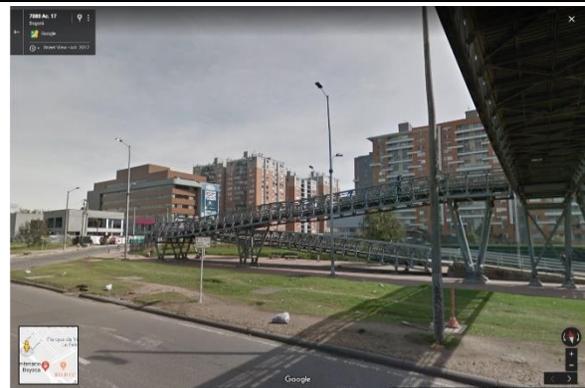
DATOS DE EJECUCION DEL PLAN PARCIAL

EJECUCION

	Ejecutado	Sin ejecutar	
Sistema Generales. Reservas	9%	91%	
Cesiones	20%	80%	
Residencial	34%	86%	
Otros Usos	0%	100%	
Porcentaje de ejecución			
28,4%			

EJECUCION DE VIS/VIP			
Número de Viviendas Ejecutadas		No Viviendas	Detalle de manzanas
VIP		0	no hay
VIS		0	mz 15-16-28-33-34-36-41-42-43-48-49-50-51
Índice de Construcción:	0,9 5	Ejecución Plan Parcial:	sin información
Índice de Ocupación:	0	Propietarios :	sin información
PLUSVALIA NO ESTABLECE EN EL DECRETO		ZV(m2)/HAB (Consolidación de las metas del plan maestro de espacio público Decreto 215 de 2005) 4,32 m2 /hab	

ESTADO ACTUAL
REGISTRO FOTOGRAFICO





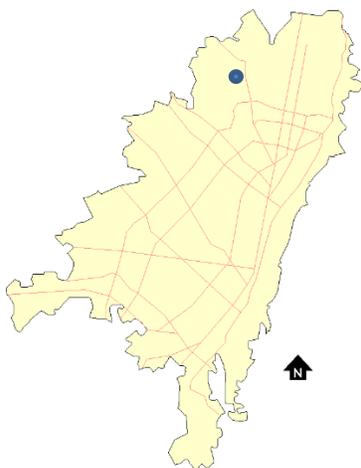
OBSERVACIONES

Plan Parcial en proceso de modificación por inviabilidad técnica etapas 1 y 2, el objeto de la modificación: ejecución de cargas generales, modificación cronograma, servicios públicos. **27 de diciembre 2019:** por la cual se decide sobre la viabilidad de la formulación para la modificación del Plan Parcial de Desarrollo "La Felicidad" ubicado en la Localidad de Fontibón

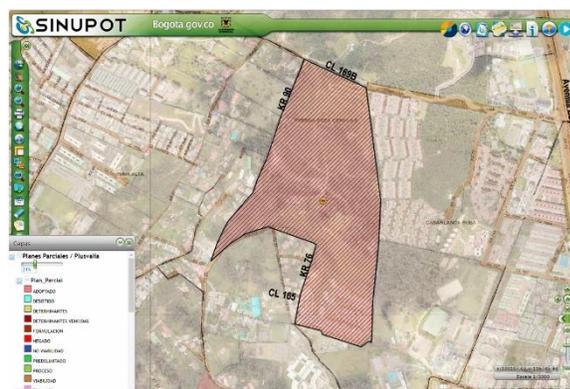
4.2.2 Plan Parcial San Hilario San Cristóbal

Tabla 10. Ficha técnica Plan Parcial San Hilario San Cristóbal.

LOCALIZACIÓN			
Localidad:	11 Suba	Marco jurídico:	Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto 190 de 2004
UPZ:	23 Casablanca Suba	Clasificación del suelo:	Urbano



Fuente: Mapas Bogotá.



Fuente: SINUPOT página web SDP

NORMATIVA			
Radicación inicial	10 de agosto de 2004	Acto Administrativo de Adopción:	
Determinantes	18 de septiembre de 2004	Decreto No. 235 de 31 de Julio de 2008	
Formulación	11 de noviembre de 2004		
Viabilidad	17 de mayo de 2007		
Tiempo completo de elaboración:	33 meses	Tiempo de expedición:	14 meses

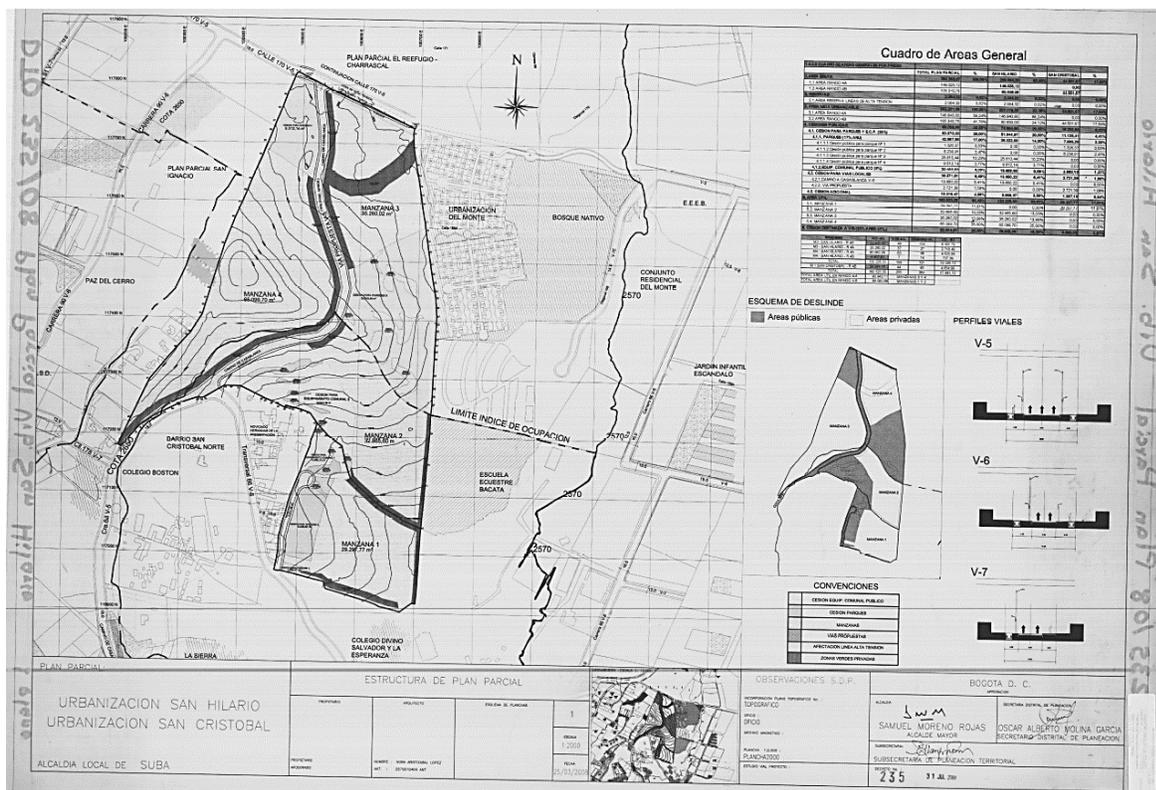
DATOS GENERALES				
Uso propuesto en el DTS:	sin información			
Uso principal en el Decreto:	Residencial únicamente			
Uso Complementario en Decreto:	no se aprueban			
Número de Predios Originales:	2	Número de predios en el Plan Parcial:	284	Estrato Socioeconómico:
Unidades de Actuación Urbanística:	no hay	Unidades de Gestión:	no hay	5
Propietarios:	2	Alianza fiduciaria S.A(San Cristóbal) - Carmen Stella Rojas de Vela(San Hilario)		

AREAS				
<p>ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p>  <p> ■ Residencial no VIS/VIP ■ Equipamiento comunal ■ Zona verde </p>	Área Bruta	Área Neta Urbanizable	Sistemas Generales-Reservas	
	25,44 Ha	25,23 Ha	0,21 Ha	
	Área Útil	Cesiones Publicas	Área de Uso Residencial	
	16,25 Ha	8,98 Ha	16,25 Ha	
	Área de otros usos:			0,00
	Comercial	Dotacional	Industrial	
	0,00 Ha	0,00 Ha	0,00 Ha	
	Observaciones: VIS/VIP TRASLADO A PROYECTOS DE METROVIVIENDA			

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

AREAS VIS / VIP				
Vivienda de Interés Prioritario - VIP	Área en Hectáreas:	2,43 Ha	Porcentaje:	15%
Vivienda de Interés Social - VIS	Área en Hectáreas:	3,25 Ha	Porcentaje:	20%
Número Total Unidades de Vivienda:	De 1 hasta 3 Pisos:	Hasta 6 Pisos:	Mas de 6 Pisos:	
	0	0	0	
Población Proyectada (3,44 Hab. promedio por vivienda):		0		

MORFOLOGIA (DECRETO 235 de 2008)



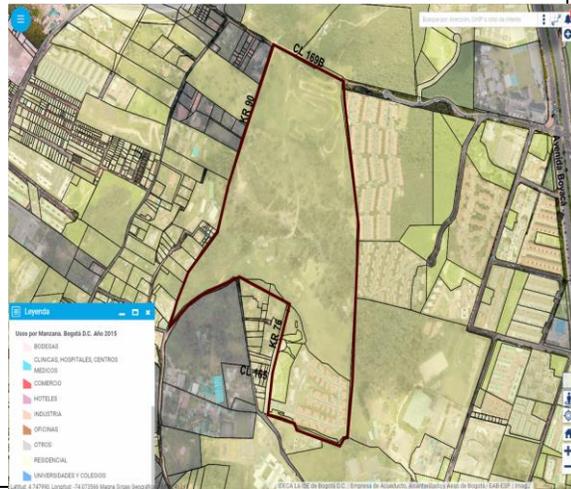
DATOS DE EJECUCION DEL PLAN PARCIAL

EJECUCION

Capitulo 4	Ejecutado	Sin ejecutar
Sistema Generales. Reservas	0%	100%
Cesiones	7%	93%
Residencial	18%	82%
Otros Usos	0%	0%

Porcentaje de ejecución

25,0%



—
—

EJECUCION DE VIS/VIP

Número de Viviendas Ejecutadas	No Viviendas	Detalle de manzanas
Número de Viviendas de Interés Prioritario - VIP Ejecutadas	0	no hay
Número de Viviendas de Interés Social - VIS Ejecutadas	0	traslado, no es claro
Índice de Construcción:	Ejecución Plan Parcial:	sin información
Índice de Ocupación:	Propietarios :	sin información
PLUSVALIA NO ESTABLECE EN EL DECRETO	ZV(m2)/HAB (Consolidación de las metas del plan maestro de espacio público Decreto 215)	

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

LOCALIZACIÓN			
Localidad:	11 Suba	Marco jurídico:	Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto 190 de 2004
UPZ:	27 Suba	Clasificación del suelo:	Urbano

ESTADO ACTUAL
REGISTRO FOTOGRAFICO



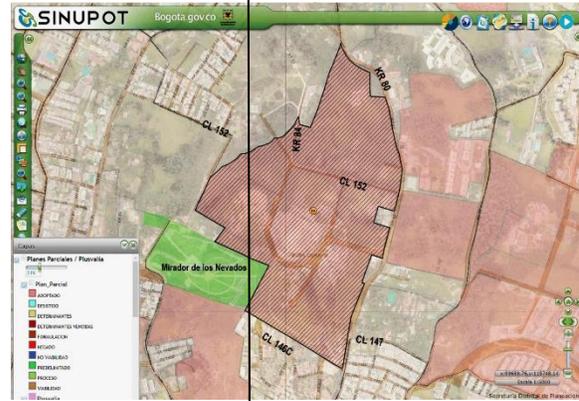
OBSERVACIONES

Ubicación



Fuente: Mapas Bogotá.

Delimitación - Plan Parcial



Fuente: SINUPOT página web SDP

Fuente: Mapas Bogotá, link https://mapas.bogota.gov.co/ 2014.		Fuente: Sistema de Información de Normas Urbanas y Territoriales SINUPOT página web Secretaría Distrital	
NORMATIVA			
Radicación inicial	9 de septiembre de 2002	Acto Administrativo de Adopción: Decreto No. 333 de 04 de agosto de 2009	
Determinantes	8 de noviembre de 2002		
Formulación	4 de marzo de 2005		
Viabilidad	11 de diciembre de 2006		
Tiempo completo de elaboración:	51 meses	Tiempo de expedición:	32

DATOS GENERALES				
Uso propuesto en el DTS:	Residencial			
Uso principal en el Decreto:	Residencial			
Uso Complementario en Decreto:	no aprueban			
Número de Predios Originales:	9	Número de predios en el Plan Parcial:		Estrato Socioeconómico:
Unidades de Actuación Urbanística:	1 etapa	Unidades de Gestión:	3	3
ESPACIO PÚBLICO Y USOS				
de Urrea ,hijos(3)				



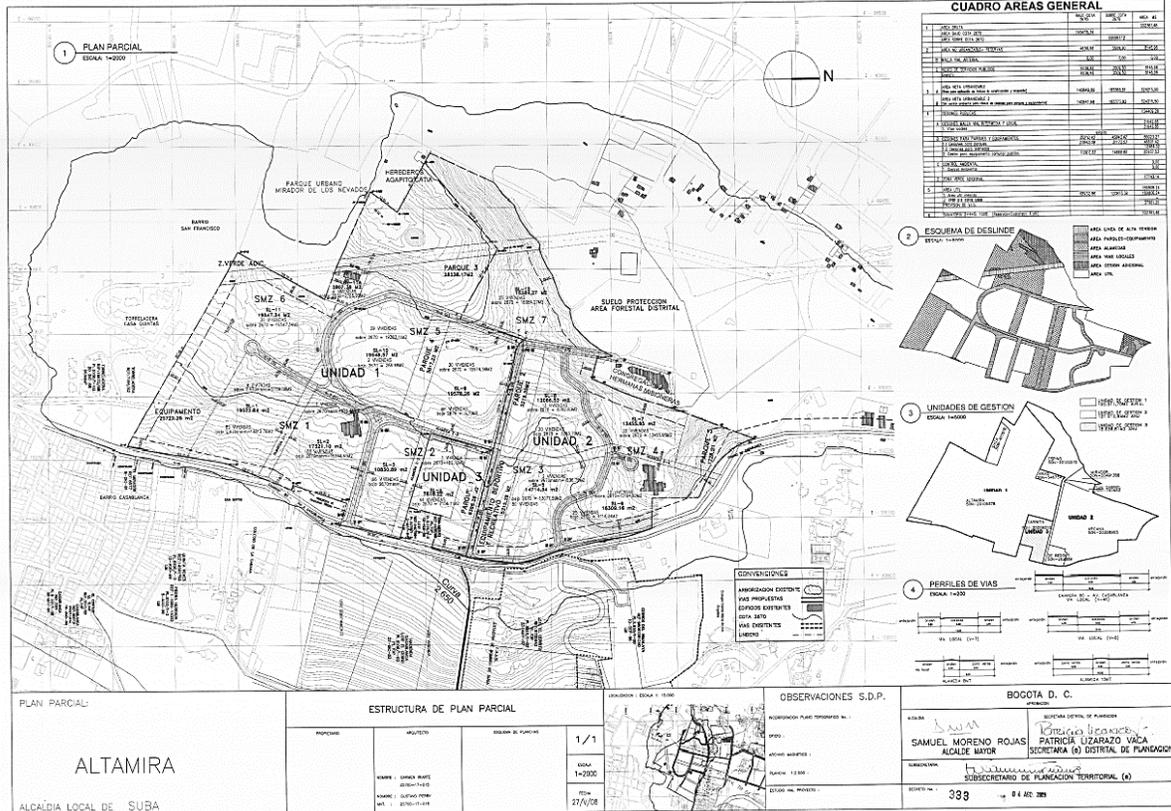
USOS		
Área Bruta	Área Neta Urbanizable	Sistemas Generales-Reservas
33,24 Ha	32,42 Ha	0,81 Ha
Área Útil	Cesiones Publicas	Área de Uso Residencial
18,98 Ha	13,44 Ha	18,98 Ha
Área de otros usos:		0,00

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

	Comercial	Dotacional	Industrial
	0,00 Ha	0,00 Ha	0,00 Ha
Observaciones: TRASLADO VIS, 20% NO DEFINE HACIA DONDE			

AREAS VIS / VIP				
Vivienda de Interés Prioritario - VIP	Área en Hectáreas:	0,00 Ha	Porcentaje:	
Vivienda de Interés Social - VIS	Área en Hectáreas:	0,00 Ha	Porcentaje:	0%
Número Total Unidades de Vivienda:	De 1 hasta 3 Pisos:		Hasta 6 Pisos:	Mas de 6 Pisos:
	0		0	0
Población Proyectada (3,44 Hab. promedio por vivienda):			2085	

MORFOLOGIA (DECRETO . 333 de 2009)



DATOS DE EJECUCION DEL PLAN PARCIAL

EJECUCION		
	Ejecutado	Sin ejecutar
Sistema Generales. Reservas	0%	100%
Cesiones	5%	95%
Residencial	30%	70%
Otros Usos	no hay	no hay
Porcentaje de ejecución		
30,0%		
Número de Viviendas Ejecutadas	No Viviendas	Detalle de manzanas
Número de Viviendas de Interés Prioritario - VIP Ejecutadas	0	



Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Número de Viviendas de Interés Social - VIS Ejecutadas	0	traslado
Índice de Construcción:	Ejecución Plan Parcial:	sin información
Índice de Ocupación:	Propietarios :	sin información
PLUSVALIA Por cambio en el régimen y zonificación de usos del suelo, así como por incremento en el aprovechamiento del suelo en edificabilidad.	ZV(m2)/HAB (Consolidación de las metas del plan maestro de espacio público Decreto 215 de 2005) 36,86 m2 /hab	

ESTADO ACTUAL

REGISTRO FOTOGRAFICO



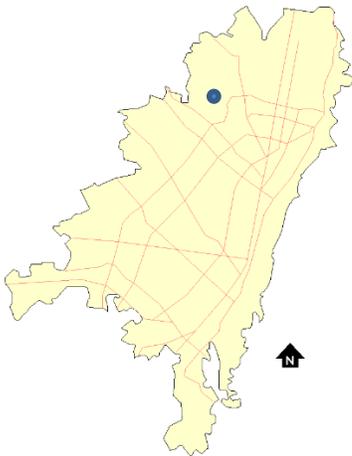
OBSERVACIONES

En el art 2 del decreto: Localización y ámbito de aplicación escriben como nota que el Curador debe verificar linderos, que algunos predios no tienen plano topográfico en la SDP, **esta imprecisión en las áreas genera problemas para el desarrollo del PP.**

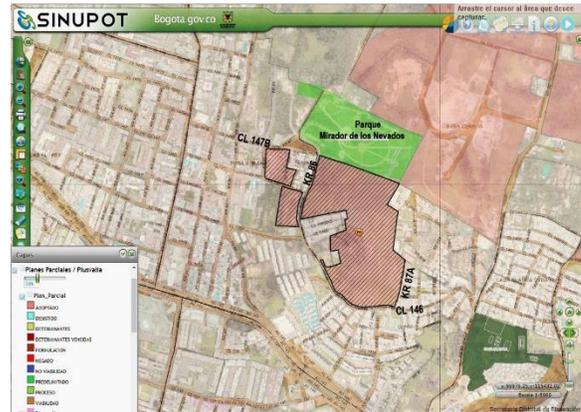
4.2.4 Plan Parcial El Santuario

Tabla 12. Ficha técnica Plan Parcial El Santuario.

LOCALIZACIÓN			
Localidad:	11 Suba	Marco jurídico:	Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto 190 de 2004
UPZ:	27 Suba	Clasificación del suelo:	Urbano



Fuente: Mapas Bogotá.



Fuente: SINUPOT página web SDP

NORMATIVA			
Radicación inicial	18 de abril de 2008	Acto Administrativo de Adopción:	
Determinantes	2 de enero de 2009	Decreto No. 576 de 30 de diciembre de 2010	
Formulación	12 de junio de 2009		
Viabilidad	23 de noviembre de 2010		
Tiempo completo de elaboración:	31 meses	Tiempo de expedición:	1 mes

DATOS GENERALES	
Uso propuesto en el DTS:	Residencial
Uso principal en el Decreto:	Residencial
Uso Complementario en Decreto:	Equipamiento colectivo de escala vecinal y zonal - comercio y servicios de escala vecinal

Fuente: Sistema de Información de Norma U Territorial – SINUPOT página web Secretari

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Número de Predios Originales:	15	Número de predios en el Plan Parcial:	no define	Estrato Socioeconómico:
Unidades de Actuación Urbanística:	no decreta	Unidades de Gestión:	7	5
Propietarios:	21	ver decreto		

AREAS			
<p>ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p> <p>Residencial no VIS/VIP Residencial VIS/VIP Equipamiento comunal Zona verde</p>	Área Bruta	Área Neta Urbanizable	Sistemas Generales-Reservas
	10,56 Ha	10,56 Ha	0,00 Ha
	Área Útil	Cesiones Publicas	Área de Uso Residencial
	6,84 Ha	3,72 Ha	6,84 Ha
	Área de otros usos:		0,00
	Comercial	Dotacional	Industrial
	0,00 Ha	0,00 Ha	0,00 Ha
	Observaciones: se traslada en el mismo Pp la VIS		

AREAS VIS / VIP				
Vivienda de Interés Prioritario - VIP	Área en Hectáreas:	0,00 Ha	Porcentaje:	no hay
Vivienda de Interés Social - VIS	Área en Hectáreas:	0,69 Ha	Porcentaje:	10,11%
Número Total Unidades de Vivienda:	De 1 hasta 3 Pisos:	Hasta 6 Pisos:		Mas de 6 Pisos:
	0	0		0
Población Proyectada (3,44 Hab. promedio por vivienda):			0	

MORFOLOGIA (DECRETO. 576 de 2010)

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Índice de Construcción:	0	Ejecución Plan Parcial:	sin información
Índice de Ocupación:	0	Propietarios :	sin información
PLUSVALIA NO ESTABLECE EN EL DECRETO		ZV(m2)/HAB (Consolidación de las metas del plan maestro de espacio público Decreto 215 de 2005) 28,67 m2 /hab	

ESTADO ACTUAL

REGISTRO FOTOGRAFICO



OBSERVACIONES

No se establece en decreto la ubicación de la VIS.

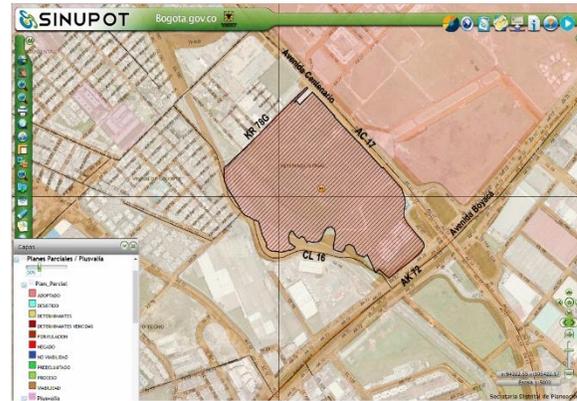
4.2.5 Plan Parcial Procables

Tabla 13. Ficha Técnica Plan Parcial Procables.

LOCALIZACIÓN			
Localidad:	9 Fontibón	Marco jurídico:	Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto 190 de 2000
UPZ:	112 Granjas de Techo	Clasificación del suelo:	Urbano



Fuente: Mapas Bogotá.



Fuente: SINUPOT página web SDP

NORMATIVA			
Radicación inicial	18 de mayo de 2010	Acto Administrativo de Adopción:	
Determinantes	30 de diciembre de 2010	Decreto No. 576 de 22 diciembre de 2015 Decreto No. 208 de 28 de abril de 2017	
Formulación	29 de diciembre de 2011		
Viabilidad	18 de diciembre de 2015		
Tiempo completo de elaboración:	67 meses	Tiempo de expedición:	0,81 semanas (4 días)

DATOS GENERALES

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Uso propuesto en el DTS:	Residencial			
Uso principal en el Decreto:	Vivienda, servicios, industria y dotacionales			
Uso Complementario en Decreto:				
Número de Predios Originales:	5 completos y 6 áreas parciales	Número de predios en el Plan Parcial:	9 NPH	Estrato Socioeconómico:
Unidades de Actuación Urbanística:	4 etapas	Unidades de Gestión:	2	3
Propietarios:	7	EAAB-Alianza Fiduciaria S.A-Fideicomiso Marval S.A-IDU-Bienes y Comercio S.A -otros		

AREAS			
	Área Bruta	Área Neta Urbanizable	Sistemas Generales-Reservas
	19,51 Ha	15,80 Ha	0,00 Ha
	Área Útil	Cesiones Publicas	Área de Uso Residencial
	7,60 Ha	3,77 Ha	7,60 Ha
	Área de otros usos:		0,00
	Comercial	Dotacional	Industrial
	0,00 Ha	0,00 Ha	0,00 Ha
Observaciones: Decreta pago compensatorio de zonas verdes de 5053,47 m2 al IDR			

AREAS VIS / VIP				
Vivienda de Interés Prioritario - VIP	Área en Hectáreas:	1,15 Ha	Porcentaje:	15%
Vivienda de Interés Social - VIS	Área en Hectáreas:	0,00 Ha	Porcentaje:	no hay
Número Total Unidades de Vivienda:	De 1 hasta 3 Pisos:	Hasta 6 Pisos:		Mas de 6 Pisos:
	0	0		613
Población Proyectada (3,44 Hab. promedio por vivienda):			2109	

MORFOLOGIA (DECRETO)

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

VIP		0	manzana 6
VIS		0	no hay
Índice de Construcción:	1,0/2,75	Ejecución Plan Parcial:	sin información
Índice de Ocupación:	0,8	Propietarios:	sin información
PLUSVALIA Por cambio o modificación del régimen y zonificación de usos del suelo, y por incremento en la edificabilidad		ZV(m2)/HAB (Consolidación de las metas del plan maestro de espacio público Decreto 215 de 2005) 2,3 m2 /hab - 2,9m2/hab	

ESTADO ACTUAL

REGISTRO FOTOGRAFICO



OBSERVACIONES

Este pp no está incluido en el documento de la SPD de 2015. Parágrafo del decreto: La relación de zonas verdes públicas por habitantes se calcula sobre las unidades de vivienda derivadas de la metodología del Decreto Distrital 436 de 2006, el cual establece un área promedio de vivienda en el segmento de la Vivienda Tipo 5. La Vivienda de Interés Prioritario VIP dispuesta en este plan parcial aportará las cesiones correspondientes a la carga local (17% para parques del área base para cálculo de cesiones), de acuerdo con lo señalado en los numerales 1 y 2 del artículo 9° del Decreto Distrital 436 de 2006. La ZV/Hab está calculada con el área de parques + control ambiental pero el resultado es $37377,24/12731,44= 2,93\text{m}^2/\text{hab}$ y sin el área de control ambiental $30783,24/12731,44= 2,3$. por esa razón plantean el pago compensatorio al IDR, para llegar a $4\text{m}^2/\text{hab}$ que es el área de ZV mínima exigida en el Decreto 215 de 2005. **PLAN PARCIAL CON VIGENCIA: 15 AÑOS**

4.3 Análisis técnico de los Planes Parciales de Desarrollo con niveles de ejecución inferior a 49%.

4.3.1 Localización

Estos Planes Parciales surgieron posterior a la expedición del Decreto 190 de 2004 cuya estrategia espacial subyace de los elementos del Decreto 619 de 2000 en el cual se señalaban las transformaciones territoriales estratégicas necesarias para estructurar el modelo de desarrollo socio- económico y urbano-regional.

Vale la pena mencionar que cuando en el Decreto 619 de 2000 se definieron las operaciones urbanas estructurantes, con ellas se permitiría la creación de actuaciones estratégicas sobre el territorio para iniciar el desarrollo de POT, toda vez que estas operaciones se enfatizaron hacia la consolidación de los elementos estructurantes de la forma urbana - el Centro Metropolitano, las centralidades zonales– y a superar los atrasos más notorios en las infraestructuras y los equipamientos en el desarrollo de la ciudad, que obstaculizan el desarrollo futuro: el transporte, el saneamiento y la vivienda social. (Secretaría Distrital de Planeación , 2000).

Por medio de los proyectos se perfilaba una estrategia territorial para la puesta en práctica del modelo y enfocar la inversión pública del corto, mediano y largo plazo por medio de las siguientes operaciones: Centro Metropolitano, Ciudad Sur, Borde Occidente, Ciudad Norte, Tejido Residencial Norte y Tejido Residencial Sur.

El POT del 2000 estableció una estrategia espacial dirigida al fortalecimiento de una estructura urbana policéntrica definida por el centro metropolitano principal y centralidades de escalas menores estructurantes de los tejidos, por medio de: cinco centralidades de escala urbana, doce de escala zonal, veintitrés de escala zonal y tres nodos de servicios regionales (Secretaría Dsitrital de Planeación , 2019).

Con el Decreto 190 de 2004 hubo una evolución conceptual que implicó la depuración de las diecinueve operaciones estructurantes que originalmente señalaban los grandes

proyectos integrales en las zonas estratégicas de cada unidad geográfica identificada, enfocándolas hacia la consolidación de las centralidades.” Es así como las denominadas Operaciones Estratégicas por el Decreto 190 de 2004 se priorizan y articulan como medio para impulsar algunas centralidades, propiciando la focalización de programas, actuaciones y proyectos en los planes de inversión Distritales y enfocando la aplicación de instrumentos normativos y de gestión hacia el logro de esta gran apuesta” (Secretaría Dsitrital de Planeación , 2019, pág. 92).

La estrategia espacial del POT de 2004 definió la relación entre el centro, las nuevas centralidades y los asentamientos humanos del suelo rural y urbano con las siguientes centralidades:

1. Centralidades de Integración Nacional-Internacional.
2. Centralidades de Integración Regional.
3. Centralidades de Integración Urbana.
4. Centralidades de Integración Zonal
5. Sistema de asentamientos rurales.

Agrupadas en estas cinco temáticas se constituye la figura de la operación estratégica como intervención específicamente delimitada para enmarcar el proceso de consolidación progresivo de algunas de ellas en actuaciones territoriales definidas. (Secretaría Dsitrital de Planeación , 2019).

En el caso de los Planes Parciales analizados, su fundamento se enmarcaba en las Centralidades de Integración Urbana la cual propendía por “un equilibrio territorial apoyado en la localización de equipamientos, la oferta de bienes, servicios y adecuadas condiciones de movilidad que permitan contar con una red de centralidades cualificada e interconectada” (Secretaría Dsitrital de Planeación , 2019, pág. 95). De esta forma el objetivo era lograr “equilibrio y equidad territorial para el beneficio social” para lo cual se identificaban a nivel urbano los nodos con el potencial para propiciar allí la localización de equipamientos y espacios públicos; cualificar las actividades económicas; mejorar la movilidad a escala zonal y equilibrar las actividades económicas y la vivienda.

Podría decirse que los Planes Parciales San Hilario San Cristóbal (2008), Altamira (2009), y El Santuario (2010) partían de esta conceptualización de estrategia espacial pues dada su localización y suelo vacante en tratamiento de desarrollo respondían al objetivo de la Centralidad Suba.

Por su parte el Plan Parcial La Felicidad (2008) y el Plan Parcial Procables (2015) se localizan dentro de la Centralidad de Integración Nacional- Internacional Operación Estratégica Fontibón - Aeropuerto Eldorado - Engativá - Aeropuerto Guaymaral. El objetivo como centralidad de esta escala era “avanzar a un modelo de Ciudad-Región diversificado, con un centro especializado de servicios” para consolidar a Bogotá como una ciudad abierta y competitiva orientada a la oferta de bienes y servicios y “nodo principal de la red regional de ciudades” (Secretaría Dsitrital de Planeación , 2019).

Operación Estratégica Centralidad Suba.

La propuesta de esta centralidad consistía en las siguientes apuestas urbanas:

- Desarrollo de una red vial de conexión, acciones de mejoramiento para las áreas de vivienda y dotación de equipamientos (educativos, de salud y recreación).
- Consolidación del potencial existente, mediante el desarrollo de las áreas vacías disponibles para ser ocupadas con dotaciones e infraestructura de escala metropolitana, protección de los barrios residenciales en la localización indiscriminada del comercio y de los servicios.
- Intervenciones en el sistema vial y el subsistema de transporte. Proyectos de las Avenidas El Rincón, El Tabor, San José y Ciudad de Cali, así como los de la Troncal Suba y Avenida Boyacá.
- Recuperación de los humedales Juan Amarillo y la Conejera y del patrimonio existente en el casco fundacional de Suba y la articulación del mismo con el núcleo comercial adyacente y cualificar funcionalmente la centralidad comercial zonal existente.

Operación Estratégica Fontibón - Aeropuerto Eldorado - Engativá - Aeropuerto Guaymaral.

La propuesta de esta O. E consistía en las siguientes apuestas urbanas:

- Consolidar un nodo cuyo centro es el Aeropuerto ElDorado, una línea de conexión con el sistema vial al occidente del Distrito y el área del Aeropuerto Guaymaral.

- configurar espacios de gran accesibilidad y calidad ambiental que incentiven el desarrollo de actividades empresariales, de servicios aeroportuarios y logísticos que aprovechen las ventajas comparativas dadas por su localización
- Cualificar el espacio público de los cascos fundacionales de Fontibón y Engativá y mejorar su conexión con el sistema de espacio público del resto de la ciudad.
- Fortalecer la comunicación del área con la región occidental, mejorando la accesibilidad con el sistema vial principal e intermedio.
- Generar una conexión clara de los dos aeropuertos de la ciudad y de éstos con la ciudad y la región.
- Fortalecer el Sistema de Movilidad y la construcción de equipamientos regionales y metropolitanos.
- Recuperar los humedales Jaboque y Guaymaral como elementos importantes de la Estructura Ecológica Principal.

A pesar de la definición conceptual y la estrategia espacial del modelo territorial por medio de la puesta en marcha de las centralidades y operaciones estratégicas, los resultados no fueron los que se esperaron pues a nivel institucional y de gremios sociales y económicos se llegó un consenso sobre el hecho de que la estructura territorial de Bogotá no presentaba un modelo de policentralidad equilibrado, tal como lo preconizaba el POT, antes bien, el rasgo dominante fue la expansión de los espacios de centralidad según la modalidad de la continuidad territorial desde el centro tradicional hacia el Norte y el Occidente, lo que provocó que el propósito de descentralizar las actividades urbanas, descongestionar el eje de centralidad metropolitana Centro–Norte articulado al nuevo eje Centro–Occidente, desarrollar polos económicos desplegados en diferentes partes de la ciudad y acercar la oferta de bienes y servicios sobre todo a los habitantes de las periferias (Beuf, 2016). En definitiva, “estas definiciones y delimitaciones del POT no estarían sustentadas sobre un análisis suficientemente riguroso de las dinámicas urbanas para pretender que el modelo urbano se realizara de forma efectiva” (Beuf, 2016).

Si bien, no es posible vincular per se el escaso nivel de ejecución de estos Planes Parciales con el fracaso de las centralidades y operaciones estratégicas, esta visión por lo menos sirve para entender que el proyecto de ciudad como un todo quedó totalmente fraccionado pues por un lado el vacío conceptual de la estrategia espacial evidenció que existen fenómenos urbanos que imposibilitaron la funcionalidad de la centralidad,

por ejemplo, la capacidad de atracción en zonas densamente pobladas es baja, en consecuencia las centralidades que se observan allí son más de segregación que de integración (Beuf, 2016, pág. Entrevista a Adriana Parias.) Y por otro lado, desde el ámbito de las comunidades que habitan sectores objeto de delimitación de los Planes Parciales, a quienes se les delega el papel de actores pasivos en la formulación técnica de los proyectos, por ejemplo el Plan Parcial Edén - El Descanso se radicó ante la SDP el 18 de mayo de 2006, desde el 2009 se encontraba detenido por una tutela interpuesta por la comunidad Muisca y hasta mayo de 2019 el Distrito logró llegar a un acuerdo con el cabildo indígena para modificar este Plan Parcial en el que se le entregará como propiedad colectiva al Cabildo Indígena Muisca de Bosa 3,17 hectáreas para que construyan 550 viviendas indígenas que serán gestionadas por el propio cabildo.

4.3.2 Ámbito Normativo

El objetivo de este apartado es realizar la descripción y un balance general de las situaciones que suscitaron las modificaciones normativas de cada Plan Parcial y por ende de las dilaciones en la ejecución de los mismos, para evidenciar en donde han estado las falencias y los obstáculos que han emergido desde la adopción original hasta los documentos que adoptan las últimas modificaciones.

Plan Parcial Edén - El Descanso

Este Plan Parcial ubicado en la Localidad de Bosa, se adoptó con el Decreto 521 de 2006 surtiéndose dentro de su trámite la fase de información pública y convocatoria a los propietarios y vecinos del área objeto del plan parcial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 27, numeral 4° de la Ley 388 de 1997, sin embargo tres años después, el 19 de octubre de 2009 se oficializó la apertura del proceso de Consulta Previa entre los miembros del Cabildo Indígena Muisca de Bosa y la Administración Distrital del Plan Parcial.

Posteriormente Los señores Sandra Milena Cobos, José Reinel Neuta José Efraín Chigua Suque Díaz y José Luis Tunjo Neuta en su condición de autoridades de la Comunidad del Cabildo Indígena Muisca de Bosa, presentaron acción constitucional de tutela, contra el Ministerio del Interior, la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la Secretaría

Distrital del Hábitat – SDHT., la Secretaría Distrital de Planeación – SDP., Metrovivienda (Hoy en día Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C.), y la Alcaldía Local de Bosa, en búsqueda de la protección de sus derechos fundamentales a la Consulta Previa, la identidad cultural, a la participación democrática y al debido proceso en representación del sujeto colectivo de derechos “Comunidad Muisca de Bosa” 4 , ante la adopción del Plan Parcial “El Edén – El Descanso”, a través del Decreto 521 de 2006, debido a que no se realizó el proceso de Consulta Previa de acuerdo a lo enmarcado en la Directiva Presidencial 10 de 2013, en la Ley 21 de 1991 mediante la cual se aprobó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y en toda la línea jurisprudencial que sobre el particular ha decantado la Corte Constitucional. (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C, 2019, pág. 26)

Frente a esta situación mediante fallo de primer grado proferido por la Sección Primera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 25 de mayo de 2015, negó las pretensiones de la Comunidad accionante por encontrar que para la fecha del pronunciamiento de la medida administrativa adoptada en el acto administrativo - Decreto 521 de 2006 - que consagró el Plan Parcial “El Edén – El Descanso”, se encontraba en curso un proceso de Consulta Previa con la comunidad indígena accionante, considerando en consecuencia que esas actuaciones iban en vía de protección de las garantías constitucionales que les asistían a los actores. Al ser impugnada tal determinación, la sección quinta del Consejo de Estado, en decisión de fecha 17 de septiembre de 2015, revocó el fallo de primera instancia debido a que pudo constatar que en los territorios de la Comunidad Indígena allí asentada se adelantaban intervenciones que no contaban con un dialogo entre el Distrito Capital y la Comunidad que permitiera según el fallo de segunda instancia, garantizar sus derechos constitucionales, encontrando en consecuencia vulnerado su derecho a la consulta previa, adoptando para ello unas medidas cautelares, resumidas de la siguiente manera (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C, 2019, pág. 27):

«SEGUNDO. - ORDENASE a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Planeación, Dirección de Planes Parciales, suspender cualquier actividad relativa a la ejecución del plan parcial “El Edén - El Descanso“ hasta tanto se efectúe la consulta de confinidad con las directrices señaladas en parte motiva de este fallo.

Como paso seguido, mediante sentencia de primera instancia de fecha 30 de marzo de 2016, la sala de decisión de la Sección Primera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, amparó el derecho fundamental de participación de la Comunidad Indígena Muisca de Bosa, en lo referente a la ejecución del Plan Parcial “El Edén – El Descanso” - Decreto 521 de 2006 - y frente a la construcción de la ciclo ruta “La Alameda – El Porvenir” lo que derivó en la suspensión de los efectos de esas actuaciones hasta tanto no se culminara con el proceso de Consulta Previa iniciado previamente con la comunidad accionante, ordenando todas las medidas necesarias para garantizar dicha terminación. Impugnada nuevamente tal determinación, la sección quinta del Consejo de Estado mediante fallo de fecha 04 de agosto de 2016, determinó modificar el fallo de primera instancia. (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C, 2019, pág. 28)

De este fallo, la Directora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico, en representación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., señaló ante el Tribunal de conocimiento que con relación a la orden de determinar con claridad si el Decreto 521 de 2006 debía ser objeto de modificación o derogatoria, e informó que el mencionado acto sería objeto de modificación y con base en ello, la Secretaría Distrital del Hábitat – SDHT., y la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C., decidieron aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para coadyuvar en la modificación del Plan Parcial el "El Edén - El Descanso" ubicado en la Localidad de Bosa, adoptado mediante el Decreto Distrital 521 de 2006, y celebrando para ello el Convenio Interadministrativo 523 el día 14 de diciembre de 2016 para que en cabeza de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C., se adelanta la Formulación de la Modificación del Plan Parcial conformando para ello un equipo interdisciplinario.

Después de haberle presentado informes correspondientes al seguimiento respecto a las acciones realizadas en pro de dar cumplimiento material a la orden de tutela emitida por el Consejo de Estado, mediante providencia de fecha 06 de octubre de 2017, la Sección Primera, Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del trámite de incidente de verificación de cumplimiento de fallo concluyó con que pudo constatar que las entidades accionadas han sido diligentes y han dado cumplimiento a lo ordenado en la

sentencia de tutela proferida en el mes de agosto del año 2016 (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C, 2019, pág. 31)

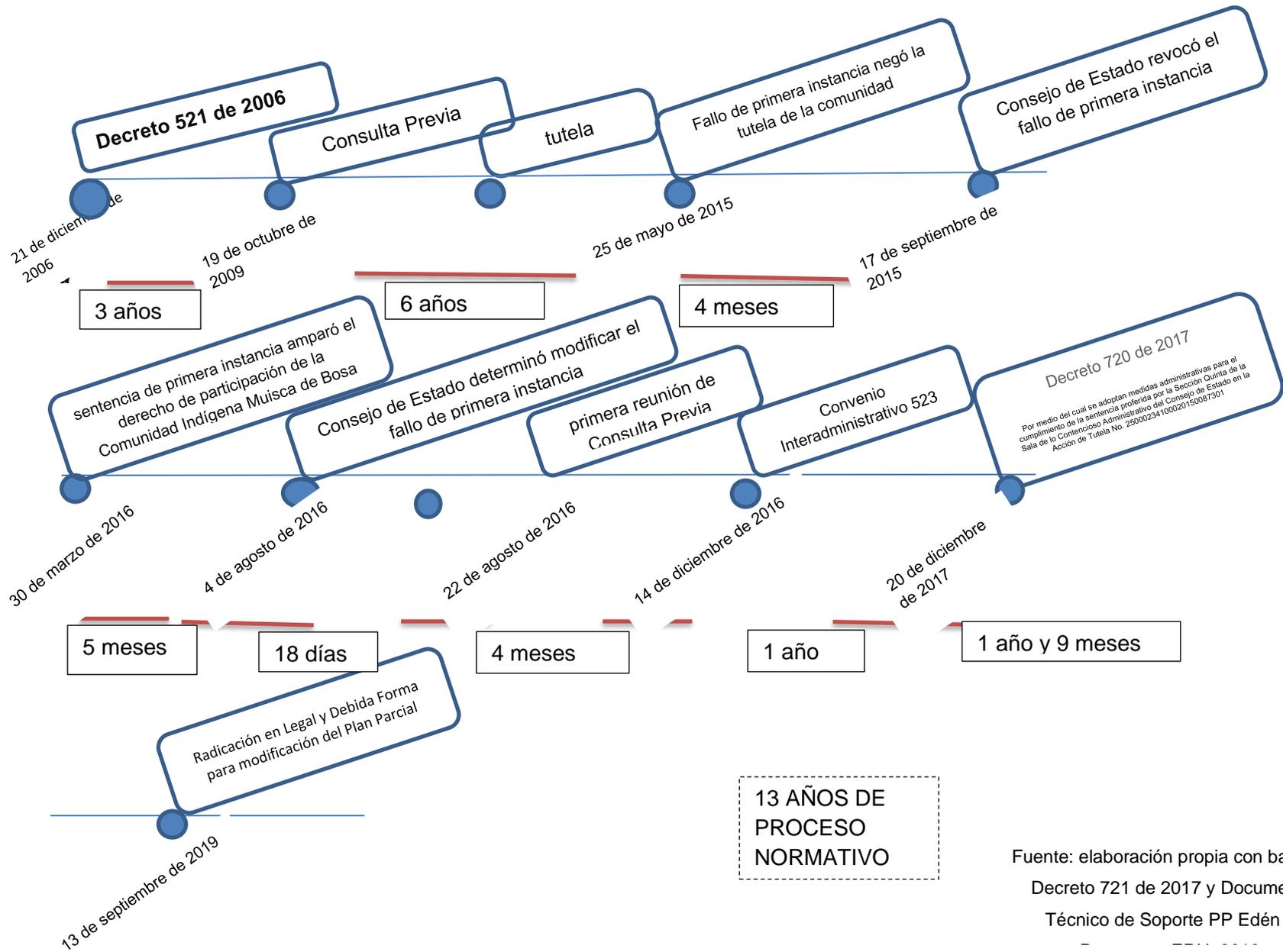
En el marco de lo anterior, la posición jurídica de la Administración Distrital esta estrictamente apegada a los lineamientos jurídicos fijados desde el año anterior por la Subdirección de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., los cuales son de obligatoria observancia para todas las entidades que están vinculadas judicial y extrajudicialmente al trámite de la Consulta Previa que se adelanta con la Comunidad del Cabildo Indígena Muisca de Bosa (Localidad de Bosa).

Con lo anterior, en el ámbito de definición de la modificación, esta debería ser consultada en forma previa con la comunidad indígena, garantizando en todo momento su participación tanto en la determinación de dichas modificaciones como en el manejo de aquellas afectaciones directas y/o potenciales que las mismas pudieran perturbarles a nivel territorial se refiere. Cabe mencionar, que los espacios de participación se llevaron a cabo en todo momento de forma diligente por parte de la Administración Distrital desde la primera reunión de Consulta Previa llevada a cabo el día 22 de agosto del año 2016, hasta su fase final. Además, cabe destacar que en las reuniones del 01 y 26 de Septiembre y la del 26 de octubre de 2016, la Administración Distrital por orden del Consejo de Estado, mostró a la Comunidad del Cabildo Indígena Muisca de Bosa que la salida más conveniente considerando que existe de igual forma “comunidad no indígena” que podría verse seriamente afectada por las decisiones que se adopten sobre el Decreto 521 de 2006, era la de modificar el Decreto que dio vida al Plan Parcial, esto a causa del estado de cosas en el que actualmente se encuentra el ámbito del que forma parte el mismo, sumado a que jurídica, técnica, administrativa y financieramente es imposible adelantar la ejecución en las mismas condiciones de hace doce años, lo cual soportó aún más, la obligatoriedad de realizar su modificación.

La Administración Distrital mostró a la comunidad alternativas de solución, como la conformación de una Mesa Interdisciplinaria (Transdisciplinaria) entre ambas partes que tuviera como fin la evaluación y la estructuración de la Modificación del Plan Parcial “El Edén – El Descanso” soportado esto en la contratación de profesionales para que la comunidad participara en igualdad de condiciones tal y como lo ordenó el fallo de tutela, situación llevada a cabo bajo la celebración del Convenio Interadministrativo entre la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C., con la Secretaría Distrital

del Hábitat – SDHT., que sirvió de soporte logístico y financiero para la contratación de todos los equipos de trabajo quedando en todos los estudios previos y en los posteriores contratos que su justificación y objeto era para llevar adelante la Formulación de la Modificación del Plan Parcial. En este sentido, los recursos fueron proyectados, liberados, actualmente en proceso de conciliación presupuestal y contable para la liquidación de dicho Convenio, con fundamento principal en la construcción de la Formulación de la Modificación del Plan Parcial (mas no del Decreto 521 de 2006). El 13 de septiembre de 2019 se hizo la radicación para la modificación del Plan Parcial. (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C, 2019) (Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C, 2019, págs. 31-32).

Ilustración 7. Fases normativas del Plan Parcial Edén El Descanso.



Fuente: elaboración propia con base en Decreto 721 de 2017 y Documento Técnico de Soporte PP Edén el

Plan Parcial La Felicidad

Este Plan Parcial se adoptó con el Decreto 147 de 2008, en el cual se dispuso que, “*De conformidad con el concepto técnico favorable del estudio de tránsito emitido por la Secretaría de Movilidad, las obras de la malla vial arterial deberán construirse en concordancia con las unidades de gestión del proyecto. **En todo caso, para el desarrollo del mismo, a partir de la licencia de urbanización de la cuarta Unidad de Gestión deberán estar construidas las intersecciones establecidas en el cuadro anterior,** junto con la prolongación de las avenidas Agoberto Mejía y el Ferrocarril, al interior del plan parcial.*”

Para garantizar el cumplimiento de esta condición, en este plan parcial se determinan alternativas que permitan al urbanizador la ejecución de tales obras con cargo al sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios de que trata el presente Decreto”. (Negrilla y subrayado fuera de texto) (Modificación 3 Plan Parcial La Felicidad Documento Técnico de Soporte, 2019, pág. 8).

Como consecuencia de la restricción mencionada, mientras no se ejecutaran las vías mencionadas en el citado párrafo, no sería posible continuar con la ejecución de las demás unidades de gestión que hacen parte del Plan Parcial La Felicidad.

Ahora bien, las intersecciones viales y la prolongación de la Avenida Agoberto Mejía y la Avenida Ferrocarril, que hacen parte de la malla vial arterial constituyen obras de carga general de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto Distrital 190 de 2004 y el artículo 28 del Decreto Nacional 2181 de 2006.

Si bien es cierto que el artículo 172 del Decreto Distrital 190 de 2004 establece que: “*La malla arterial principal y la malla arterial complementaria serán programadas, desarrolladas técnicamente y construidas por la Administración Distrital...*”, de acuerdo con la priorización contenida en el artículo 70 del mismo Decreto, este no incluye ninguno de los proyectos del párrafo del artículo 6 del Decreto Distrital 147 de 2008, lo cual limita el desarrollo del Plan Parcial La Felicidad a la priorización de las obras de malla vial arterial por parte del Distrito razón por la cual el promotor del plan parcial propone cruzar el costo de ejecución de obras de malla vial arterial (a cargo del Distrito) por la edificabilidad adicional otorgada

en el reparto de cargas y beneficios (Modificación 3 Plan Parcial La Felicidad Documento Técnico de Soporte, 2019, págs. 8-9).

Esta situación propicia la primera modificación del proyecto la cual se sustentó con una actualización al estudio de tránsito por parte del Promotor del Plan Parcial La Felicidad. Dicho estudio de tránsito señaló la infraestructura de malla vial arterial que deben ser ejecutadas por el desarrollador en cumplimiento de la obligación de cesión de suelos de cargas generales. Como resultado a lo anterior, la Secretaría Distrital de Movilidad emitió concepto técnico favorable para el mencionado estudio de tránsito.

Como consecuencia, se obtuvo la modificación del Decreto Distrital 147 de 2008 mediante el Decreto Distrital 386 de 2015 (Modificación 1), el cual incluye el concepto de etapas de ejecución de obras de malla vial arterial de carga general asociada a derechos de edificabilidad y acciones de mitigación. Estas etapas fijaron una cronología para el orden de entrada en operación de las manzanas del plan parcial asociadas a las obras de carga general definidas en el Acta de Compromisos de 18 del noviembre de 2014.

Con base en la Modificación 1, mediante Convenio de Cooperación para la Intervención de Infraestructura Vial y Espacio Público a cargo de terceros No. 1233 de 2017 celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Fábrica de Grasas y Productos Químicos Ltda. – Grasco Ltda., Detergentes Ltda. y Compañía de Negocios e Inversiones MG Sucursal Colombia, el promotor del Plan Parcial La Felicidad, con el acompañamiento permanente del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), se comprometió a realizar los estudios, diseños de las obras de infraestructura vial y de espacio público para la ejecución de obras de malla vial arterial de carga general asociada a derechos de edificabilidad y acciones de mitigación definidas de las etapas 1 y 2 definidas en el Plano Anexo No. 1 del Decreto Distrital 386 de 2015 (Modificación 1) y las acciones de mitigación a que se refiere el Acta de Compromisos de 18 de noviembre de 2014 expedida por la Secretaría Distrital de Movilidad, así como la entrega material de dichas obras al IDU. (Modificación 3 Plan Parcial La Felicidad Documento Técnico de Soporte, 2019, pág. 10)

El Convenio de Cooperación antes indicado fue prorrogado por primera vez mediante la Prórroga No. 1 de 26 de enero de 2018, en cuya cláusula primera se dispuso *“Prorrogar el plazo de ejecución del CONVENIO DE COOPERACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y ESPACIO PÚBLICO A CARGO DE TERCEROS No. IDU-*

1233-2017, por el término de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente a la fecha de vencimiento del plazo inicial, incluyendo sus modificaciones y suspensiones, si a ello hubo lugar". Luego de esto, se firmó la Prórroga No. 2 el 27 de abril del 2018, en donde la cláusula primera dispuso: *"Prorrogar el plazo de ejecución del CONVENIO DE COOPERACIÓN PARA LA INFRAESTRUCTURA VIAL Y ESPACIO PÚBLICO A CARGO DE TERCEROS No. IDU-1233-2017, por el término de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la fecha de vencimiento del plazo inicial, incluyendo sus modificaciones y suspensiones, si a ello hubo lugar*". (Modificación 3 Plan Parcial La Felicidad Documento Técnico de Soporte, 2019, pág. 10)

El día 25 de abril de 2018 las sociedades propietarias de las áreas restantes de los predios matrices que conforman el Plan Parcial La Felicidad presentaron solicitud de ajuste al mismo, en virtud de la inviabilidad técnica para el cumplimiento en la ejecución de las siguientes obras de infraestructura: implementación de la regularización semaforizada sobre la Avenida Boyacá, la continuidad de la ciclorruta de la Avenida Boyacá desde la conectante de la Calle 19A hasta la Calle 23 y la implementación de un carril paralelo al costado norte de la Avenida Centenario (Calle 13) desde el final de la conectante Nor – Occidental de la Intersección Av. Boyacá por Avenida Centenario (Calle 13) hasta la conectante Nor – Oriental de Avenida Agoberto Mejía, lo cual suscito la modificación 2 con la adopción del Decreto 354 de 2019, a través de la cual se definió la ejecución en el tiempo de los compromisos de obras de infraestructura correspondientes a la Etapa 1, quedando para Etapa 1 los siguientes compromisos: construcción de la Calle 18A, construcción de un pontón sobre el Canal Boyacá y sus respectivas acciones de mitigación (semaforización y cambios de sentidos viales). Es pertinente mencionar que la construcción de un carril adicional en la Avenida Centenario (Calle 13) y la ciclorruta sobre la Av. Boyacá por temporalidad en el desarrollo de los diseños de la Avenida Centenario (Calle 13) que adelanta el IDU y obras de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá se trasladaron para la Etapa 3 (Modificación 3 Plan Parcial La Felicidad Documento Técnico de Soporte, 2019, pág. 10).

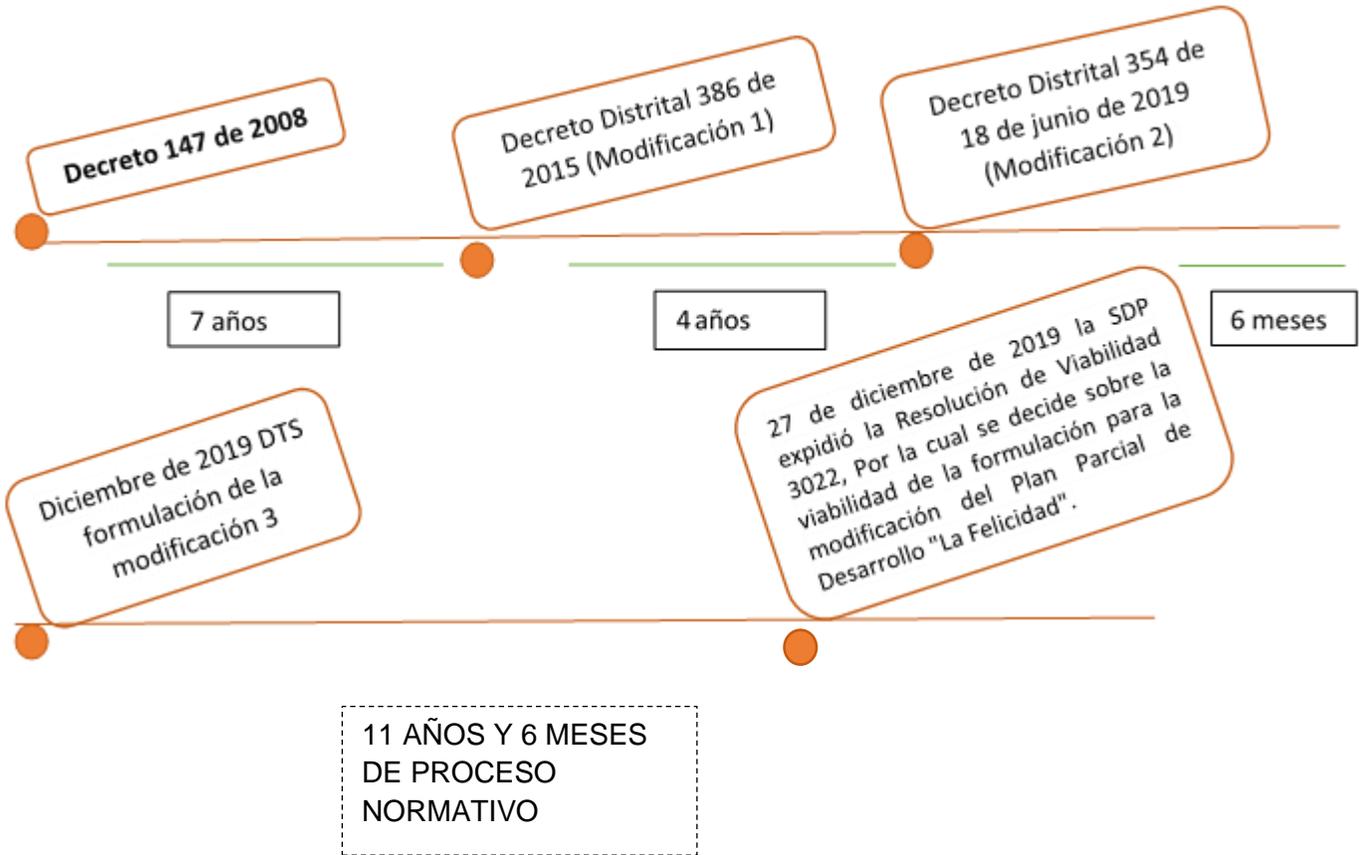
Como consecuencia de la adopción del Decreto Distrital 354 de 18 de junio de 2019 (Modificación 2), el día 27 de agosto de 2019 se celebró la *"Modificación No. 2 y Prórroga*

No. 3 al Convenio de Cooperación para la intervención de infraestructura vial y espacio público a cargo de terceros número 1233 de 2017 (...)” en virtud del cual se modificó la cláusula segunda del alcance del objeto y se prorrogó el Convenio por 12 meses contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo inicial, incluyendo sus modificaciones y suspensiones (Modificación 3 Plan Parcial La Felicidad Documento Técnico de Soporte, 2019, pág. 12).

Finalmente los antecedentes de la modificación 3 del proyecto surge de la necesidad de modificar las etapas 3 y 4 definidas en el Decreto Distrital 386 de 2015 (Modificación 1) donde se establecen las obras de malla vial arterial de carga general asociada a derechos de edificabilidad y acciones de mitigación de cada una de las etapas y específicamente para las etapas 3 y 4 se asociaron veinte (20) manzanas, de las cuales dieciséis (16) corresponden a la Etapa 3 con la obligación de ejecutar el restante de las obras de malla vial arterial de carga general asociada a derechos de edificabilidad y acciones de mitigación.

El Decreto Distrital 386 de 2015 (Modificación 1), también condicionó la entrada en operación de las manzanas a la terminación de las obras de malla vial arterial de carga general asociada a derechos de edificabilidad y acciones de mitigación Esta condición no guarda proporción entre la generación de recursos económicos destinados a la inversión de las obras requeridas y los cierres financieros correspondientes, lo que hace inviable el desarrollo de las etapas 3 y 4 (Modificación 3 Plan Parcial La Felicidad Documento Técnico de Soporte, 2019, pág. 14).

Por último, el 27 de diciembre de 2019 la SDP expidió la Resolución de Viabilidad 3022, Por la cual se decide sobre la viabilidad de la formulación para la modificación del Plan Parcial de Desarrollo "La Felicidad".



Fuente: elaboración propia con base en Decreto 147 de 2008 Decreto 386 de 2015 modificadorio del Decreto 147 de 2008. (Primera modificación) Decreto 354 de 2019 (Segunda modificación) Resolución de Viabilidad 3022 de 2019 (Tercera Modificación) y DTS Formulación ajustada tercera modificación, ERU, 2019.

Plan Parcial San Hilario- San Cristóbal

Este Plan Parcial se adoptó con el Decreto 235 de 2008, sin embargo en la página oficial de la SDP no se encuentran documentos relacionados con resoluciones o decretos que evidencien alguna modificación del decreto original, por lo tanto el análisis de la dilación de la ejecución al 100% de este proyecto después de 12 años se podría vincular con la imposibilidad de concertación entre los propietarios de los predios San Hilario y San Cristóbal respecto a la distribución de las cargas generales y locales, sin embargo se adoptó por tratarse del suelo con densidad restringida para cumplir con el 20% VIS y 15% VIP pero trasladando esta obligación a otro proyecto o a cumplirse en proyectos de Metro vivienda.

Plan Parcial Altamira

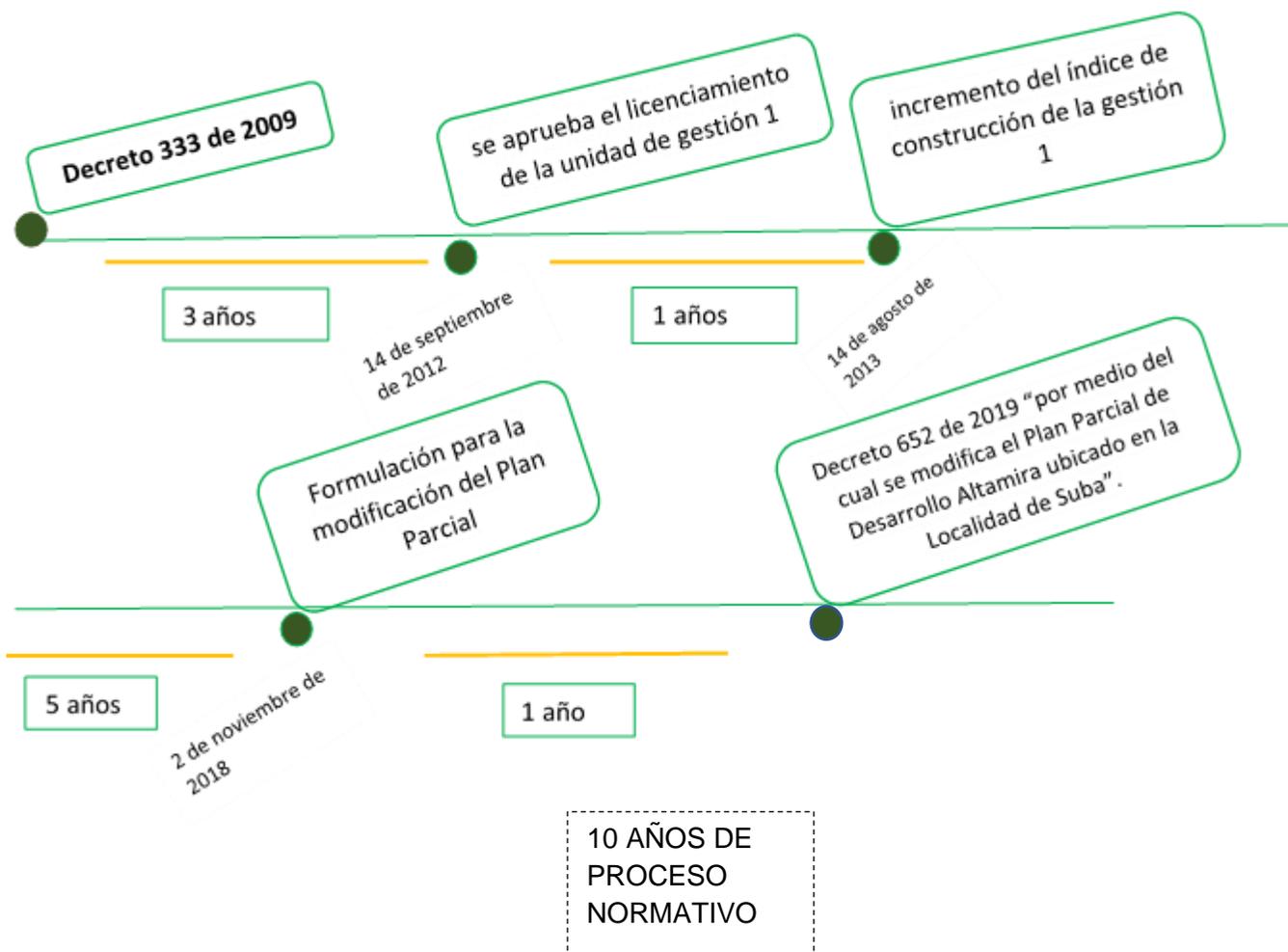
El Plan Parcial Altamira fue adoptado con el Decreto 333 de 2009 en el cual se contó con el concepto favorable para su adopción. El planteamiento urbanístico original se compone de 3 unidades de gestión cuyo uso principal es residencial, y cada unidad de gestión esta integrada por supermanzasy superlotes.

En el año 2012, tres años después de la adopción se aprueba el licenciamiento de la unidad de gestión 1 en la cual se incluye 7 superlotes para el desarrollo del proyecto, posteriormente a esta aprobación en el 2013, la unidad de gestión 1 fue modificado aprobando el incremento del índice de construcción cumpliendo con el pago de las cargas generales establecidas. Un año más tarde se concedió prorroga por una sola vez al termino de la vigencia de la licencia de urbanización y actualmente, la licencia de urbanización se encuentra vigente con la revalidación de la licencia por la Curaduría Urbana 2.

Las licencias de esta unidad de gestión ya se encuentran ejecutadas y habitadas, por lo tanto, el objeto de modificación del Plan Parcial se basa en la solicitud de la Sociedad AR Construcciones S.A.S en calidad de apoderada especial dentro del trámite de modificación de este Plan Parcial el cual fue presentado en noviembre de 2018 ante el Comité Técnico de Planes Parciales, y cuya propuesta se refiere a la eliminación de la columna denominada área (m²) por vivienda, del cuadro del artículo 14 del Decreto 333 de 2009, manteniendo en todo caso las áreas contenidas en el cuadro de áreas, la densidad máxima en viv/ha y los índices de edificabilidad definidos en el Plan Parcial adoptado. De esta

manera el 30 de octubre de 2019 se expidió el Decreto 652 de 2019 “por medio del cual se modifica el Plan Parcial de Desarrollo Altamira ubicado en la Localidad de Suba”.

Ilustración 9. Fases normativas del Plan Parcial Altamira.



Fuente: elaboración propia con base en Decreto 333 de 2009, Decreto 652 de 2019, Resolución de Viabilidad No. 0853 de 2019, DTS Modificación Plan Parcial Altamira, ar Constructores, 2019.

Plan Parcial El Santuario

El Plan Parcial El Santuario fue adoptado mediante el Decreto 576 de 2010, no obstante la información acerca de las modificaciones del decreto o de las dilaciones del mismo no se encuentran en la pagina oficial de la SDP, por lo tanto se asume que la ejecución de

este proyecto se ha obstaculizado en parte por la disposición de los 21 propietarios de los predios para llegar a algún acuerdo en lo referente a cargas y beneficios en el reajuste de tierras, lo que ha dificultado la expedición de las licencias de urbanismo y construcción.

Plan Parcial Procables

El Plan Parcial Procables fue adoptado mediante el Decreto 576 de 2015. De acuerdo a lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 4° del Decreto Distrital 576 de 2015, el (...) Estudio técnico y análisis comparativo de norma sobre la configuración de hechos generadores de plusvalía elaborado por la dirección de Planes Parciales, del 7 de octubre de 2015” en el cual se concluyó que para la adopción del Plan Parcial “Procables” si se configuran hechos generadores de plusvalía por cambio o modificación del régimen y zonificación de usos del suelo, y por incremento en la edificabilidad.

Así las cosas, el 18 de marzo de 2016 el señor Cesar Augusto Gómez Rodríguez en su calidad de Gerente Regional del Marval que a su vez es la promotora del Plan Parcial solicitó la configuración de los hechos generadores de plusvalía del 7 de octubre de 2015 elaborado por la Dirección de Planes Parciales de la SDP, en el entendido que las cargas urbanísticas generales deben ser asumidas en virtud de lo establecido por el Decreto Distrital 436 de 2006. Frente a esta solicitud la Dirección de Planes Parciales de la SDP, señaló con relación a los hechos generadores de la participación en plusvalía que:

“(…) revisada la información correspondiente al Plan Parcial “Procables”, es preciso señalar que respecto a los hechos generadores correspondientes a la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana y el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo es claro que no se debe predicar la configuración de tales, toda vez que con ocasión del Decreto 619 de 2000 (POT) se generaron las condiciones urbanísticas necesarias para el desarrollo de los predios que forman parte del Plan Parcial “Procables”.

En cuanto al hecho generador de la participación en plusvalía correspondiente a la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, es preciso mencionar que este se configuró para el caso del Plan Parcial “Procables”, toda vez que partiendo de la determinación del máximo potencial normativo y de aprovechamiento autorizados en el Decreto 619 de 2000 comparado con el finalmente aprobado en el Decreto 576 de 2015 (expedido con base en el Decreto

Distrital 436 de 2006) es evidente la autorización de un mayor índice de construcción como consecuencia de una acción urbanística del Distrito. (...) De acuerdo con las anteriores consideraciones de hecho y de derecho, esta Dirección procederá a revisar el estudio técnico y análisis comparativo de norma sobre la configuración de hechos generadores de plusvalía del Plan Parcial “Procables” adoptado mediante el Decreto Distrital 576 de 2015. (...). (Decreto 208 de 2017 Por medio del cual se modifica el Plan Parcial “Procables” ubicado en la Localidad de Fontibón y se dictan otras disposiciones).

Posteriormente el 15 de diciembre de 2016, la Dirección de Planes Parciales adelantó el correspondiente estudio técnico y análisis comparativo de norma sobre la configuración de hechos generadores de plusvalía para el plan parcial “Procables” en el cual concluyó que i) No se configura beneficio normativo por efecto del cambio en el régimen del suelo y zonificación de usos del suelo, ii) En relación con el potencial de edificabilidad, el cálculo comparativo de norma arroja que en la adopción del Plan Parcial “Procables” si se presenta beneficio normativo por incremento en la edificabilidad, ya que los metros cuadrados construibles de la modificación del plan parcial son mayores en comparación con el área que resulta de aplicar el escenario de las normas del Decreto Distrital 619 de 2000 y en este sentido, en la adopción del Plan Parcial “Procables” si se configura hecho generador de plusvalía por incremento en la edificabilidad.

En consecuencia, se modifica el numeral 6 del artículo 4 el Decreto Distrital 576 de 2015, el cual quedará así:

“6. Estudio técnico y análisis comparativo de norma sobre la configuración hechos generadores de plusvalía elaborado por la Dirección de Planes Parciales del 15 de diciembre de 2016”. (Decreto 208 de 2017 Por medio del cual se modifica el Plan Parcial “Procables” ubicado en la Localidad de Fontibón y se dictan otras disposiciones).

Y el artículo 51 el cual queda así:

Artículo 51°. Participación Distrital en Plusvalía. De conformidad con lo dispuesto en artículo 74 de la Ley 388 de 1997, el artículo 432 del Decreto Distrital 190 de 2004,

y en el Acuerdo Distrital 118 de 2003, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 352 de 2008, en la adopción del presente plan parcial si se configuran hechos generadores de plusvalía por incremento en la edificabilidad, tal como consta en el “Estudio técnico y análisis comparativo de norma sobre la configuración de hechos generadores de plusvalía del 15 de diciembre de 2016” elaborado por la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación.

PARÁGRAFO. De conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 7° del Acuerdo 118 de 2003, el 15% de los recursos provenientes de la participación en plusvalía del plan parcial se destinarán a la ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes priorizadas en el Parque Lineal de Fucha, en el área de influencia directa del proyecto.” (Decreto 208 de 2017 Por medio del cual se modifica el Plan Parcial “Procables” ubicado en la Localidad de Fontibón y se dictan otras disposiciones).

De esta manera se expide el Decreto 208 de 2017 “Por medio del cual se modifica el Plan Parcial “Procables” ubicado en la Localidad de Fontibón y se dictan otras disposiciones”.



Fuente: elaboración propia con base en Decreto 576 de 2015, Decreto 208 de 2017 modificadorio del Decreto 576 de 2015.

4.3.3 La vivienda

Edén El Descanso

El Plan Parcial Edén El Descanso destino el 100% del suelo útil residencial, correspondiente a 133.842,89 m² para Vivienda de Interés Social –VIS, distribuido de la siguiente manera:

Tabla 14. Cumplimiento de la obligación VIS en el Plan Parcial Edén El Descanso.

Destinación del suelo	%	M2
VIS Diferencial (cabildo indígena)	23,71%	31.739,85
VIS	76,28%	102.102,58
TOTAL	100%	133.842,89

Fuente: Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C., Subgerencia de Gestión Urbana.

2019. DTS Plan Parcial Edén El Descanso.

Uno de los aspectos logrados en la concertación entre la comunidad indígena y el Distrito fue la entrega como propiedad colectiva al Cabildo Indígena Muisca de Bosa 3,17 hectáreas para que construyan 550 viviendas indígenas que serán gestionadas por el propio cabildo, para esto se destinó la unidad de actuación N°1 denominado como “Polígono Ciudadela MHUYSQA de IGUAQUE”, el diseño urbano de este polígono responderá a la visión territorial concertada con el cabildo por lo cual no se desarrollaran los apartamentos tradicionales sino una estructura residencial propia de la comunidad.. también se destinó un terreno para la construcción de la Casa del Sol y la Luna, como un espacio comunal con enfoque étnico, a lo que se sumó también la gestión para entregar al cabildo un predio de 150 hectareas en la ruralidad para el desarrollo de sus prácticas ancestrales y ambientales.

Por otra parte, con la firma de los acuerdos con la comunidad Muisca se podrá adelantar la legalización de ocho barrios de este sector de Bosa demás, se permitirá el desarrollo de más de 64.000 metros cuadrados de espacio público nuevo, 120.000 metros cuadrados de malla vial y la finalización de la Alameda El Porvenir.

La Felicidad

El área útil de este proyecto es de 390.866,30 m², del cual se destinó el 22% del suelo útil, es decir 86.666,68 m² para el desarrollo de Vivienda de Interés Social cumpliendo así con el porcentaje mínimo legal establecido del 20%, y 238.163,92 m², 61% para el desarrollo de vivienda estrato 4, 11% para comercio metropolitano y 4% para comercio zonal. Lo interesante es que tanto VIS como vivienda de estrato 4 estarán localizadas en las mismas manzanas, organización que permite que exista cohesión social e integración socioeconómica en esta parte de la ciudad.

San Hilario- San Cristóbal

El área útil de los dos predios es de 162.523,09 m² quedando la destinación de VIS y VIP de la siguiente manera:

	Área útil m ²	20% A.U. VIS M ²	15% A.U.VIP M ²
PREDIO SAN HILARIO	133.225,32	26.645,06	19.983,79
PREDIO SAN CRISTOBAL	29.297,77	5.859,55	4.394,66
AREA TOTAL	162.523,09	32.504,62	24.378,46

Fuente: Decreto 235 de 2008.

Sin embargo, por tratarse de suelo con densidad restringida y destinado estrato 5, el cumplimiento de esta obligación podría trasladarse a otro proyecto o bien a proyectos de Metrovivienda de conformidad con el artículo 7 del Decreto 4259 de 2007, pero esta información no se encuentra disponible.

Altamira

Las áreas destinadas a VIS o VIP no son claras ni en el Decreto de adopción ni en el DTS, sin embargo, en el artículo 41 es posible evidenciar que el proyecto se acogió a la alternativa del traslado de los porcentajes a otro proyecto. Y en total serían 606 viviendas destinadas a estrato 3.

El Santuario

El área útil de este proyecto es de 68.393,02 m² destinando 17.098,26 m² equivalente al 25 % para VIS, cumpliéndolo de la siguiente manera:

Tabla 15. Distribución de áreas para VIS Plan Parcial Altamira.

UNIDAD DE ACTUACIÓN O GESTIÓN	ÁREA	UBICACIÓN
El Chircal y Santuario B	6911.66 m ²	En el mismo predio
Las demás unidades de Actuación o Gestión	10186,6 m ²	Se traslada

Fuente: Decreto 576 de 2010.

El 75% se destina para vivienda estrato 3.

Procables

Este plan parcial con un área útil de 76.035,15 m² destino el 15% equivalente a 11.532,58 m² para el desarrollo de Vivienda de Interés Prioritario- VIP.

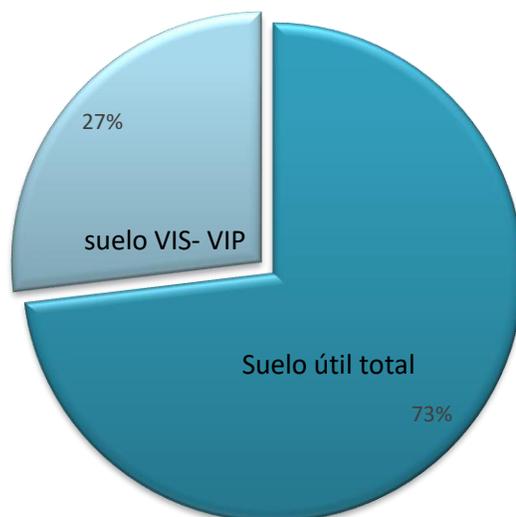
Tabla 16. Distribución de áreas para VIP Plan Parcial Procables.

Área Útil Residencial del Plan Parcial	Área útil mínima para el cumplimiento de la destinación del 15 % de suelo del área útil residencial del plan parcial para el desarrollo de programas de VIP	Área útil propuesta en el plan parcial para el cumplimiento de la destinación del 15 % de suelo del área útil residencial para el desarrollo de programas de VIP
76.035,15 m ²	11.405,27 m ²	11.532,58 m ² (Localizado en la Manzana MZ 6)

Fuente: Decreto 576 de 2015.

El total de área útil de los planes parciales analizados equivalen a 831.660,45 m² de los cuales 306,023,49 m² de suelo se han habilitado para VIS o VIP, es decir el 27% del total de área.

Ilustración 11. Total de suelo habilitado para VIS - VIP.



Fuente: elaboración propia con base en información de Decretos.

Tabla 17. Total de viviendas proyectadas.

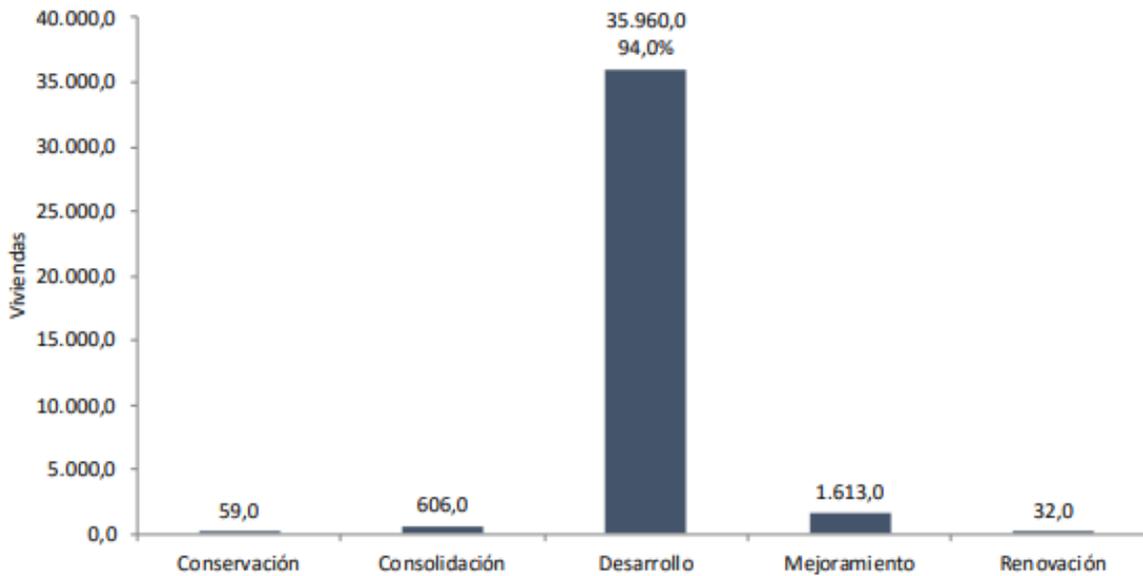
PLAN PARCIAL	TOTAL VIVIENDAS	TOTAL VIS	TOTAL VIP	TOTAL NO VIP/VIS
Edén- El Descanso	882	882	0	0
La Felicidad	31610	6322	4700	20588
San Hilario San Cristóbal	284	TRASLADO	0	284
Altamira	606	TRASLADO	0	606
El Santuario	206	TRASLADO	0	206
Procables	3084	0	462	2622
TOTAL	36.672	7.204	5.162	24.306

Fuente: elaboración propia con base en información de Decretos

Ahora bien, en términos generales de evaluación del instrumento dentro del tratamiento de desarrollo, se puede argumentar que es el tratamiento con mayor representatividad en la

construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario pues en un periodo comprendido entre 2005 a 2016 este tratamiento entregó un 68,8% del total de viviendas VIS, es decir, 122.178 viviendas y un 94% del total de viviendas VIP, es decir, 35.960 viviendas. Por otro lado, las viviendas No VIS, en el tratamiento de desarrollo han entregado el 37,7%, es decir 76.832 viviendas de toda la ciudad. (Secretaría Distrital de Planeación , 2019).

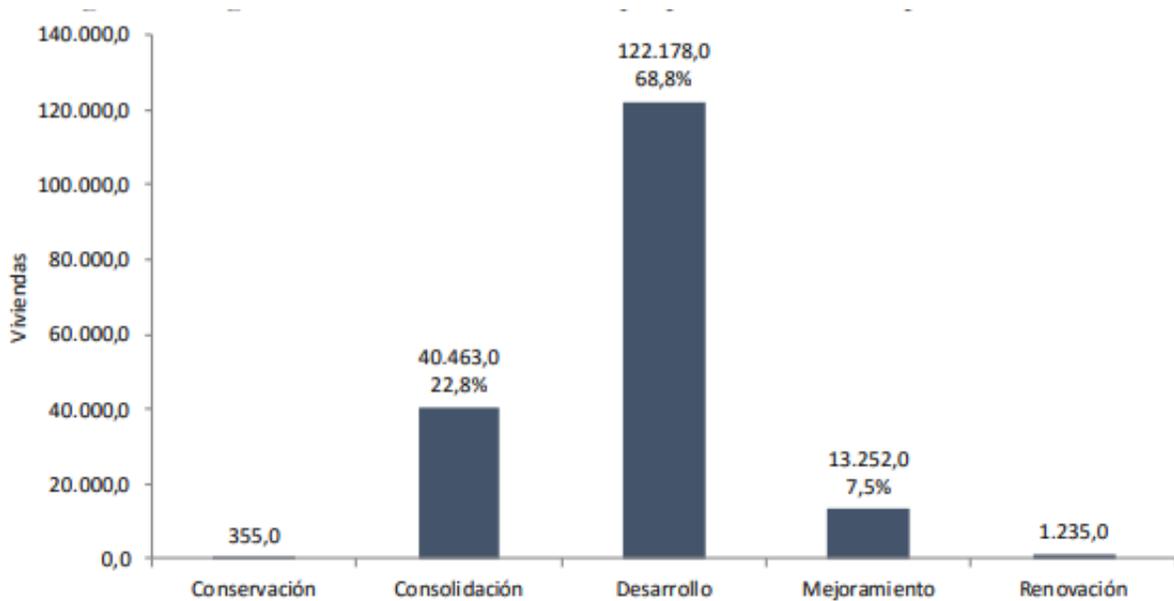
Ilustración 12. Segmentación viviendas VIP en propiedad horizontal por tratamiento.



Fuente: Documento Técnico de Soporte POT, DT03_ Anexo 01, SDP, pág. 38, 2019.

Ilustración 13. Segmentación viviendas VIS en propiedad horizontal por tratamiento.

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

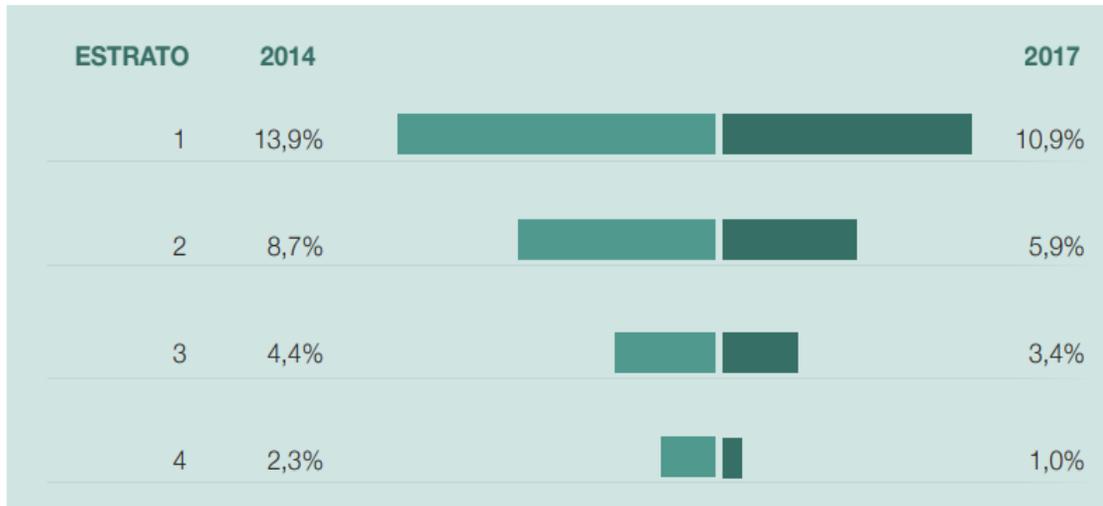


Fuente: Documento Técnico de Soporte POT, DT03_ Anexo 01, SDP, pág. 38, 2019.

Estos datos evidencian que las viviendas en propiedad horizontal VIS y VIP se han construido en mayor medida en suelos de tratamiento de desarrollo. Las construcciones en dicho tratamiento representan aproximadamente 68.8% (122,178 viviendas) del total de viviendas VIS, mientras que, para VIP representan un 94.0% (35,960 viviendas). Sin embargo, estas cifras incluyen mejoramiento integral de barrios. Al ajustar por esta cifra resulta que el 74.4% de las viviendas VIS se construyeron en tratamiento de desarrollo mientras que el 98.1% de las VIP se construyeron en tratamiento de mejoramiento integral. Lo anterior, refleja claramente cómo los altos precios de los suelos de consolidación y renovación hacen poco factible el desarrollo de viviendas VIP y VIS en estas zonas, dejando como única alternativa para habilitar este tipo de vivienda en suelos de desarrollo, (Secretaría Distrital de Planeación, 2019) lo que llama la atención de la urgencia por la ejecución de los proyectos de vivienda en planes parciales, toda vez que la ciudad se enfrenta a un déficit habitacional cuantitativo de 90.124 unidades de acuerdo con la Encuesta Multipropósito de Bogotá (EMB) realizada por el Dane en 2017.

Resulta preocupante cuando los datos relevan que son los estratos 1 y 2 los sectores donde se concentra este déficit.

Ilustración 14. Porcentaje de hogares con déficit de vivienda, por estrato, 2014-2017. Bogotá.

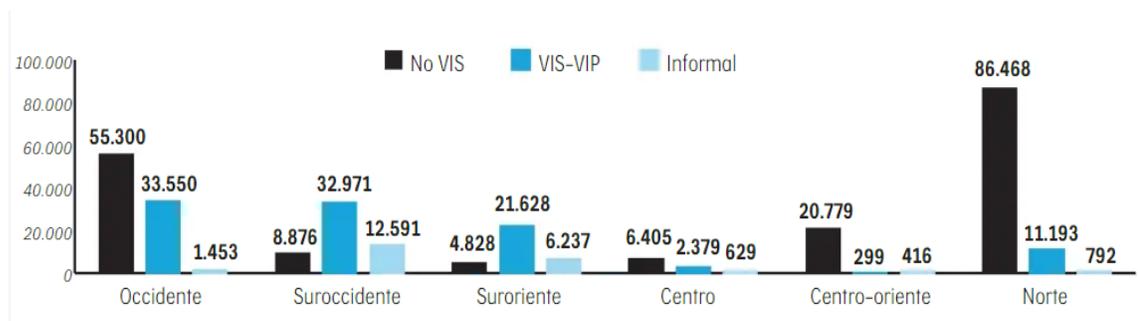


Fuente: Encuesta Multipropósito, 2017.

Por ejemplo, de los 701.658 hogares clasificados en estrato 1, el 11% equivalente a 77.182 hogares presentan déficit cuantitativo de vivienda. Por su parte de 3.314.346 hogares en estrato 2, el 6% equivalente a 198.860 hogares presentan déficit cuantitativo de vivienda. Es decir, la ciudad se enfrenta a 276.043 hogares en déficit hasta 2017.

No obstante, entre 2010 y 2017 se lograron construir 101.678 viviendas VIS-VIP, 12.709 por año, distribuidas en la ciudad de la siguiente manera:

Ilustración 15. Localización de viviendas terminadas entre 2010 y 2017.

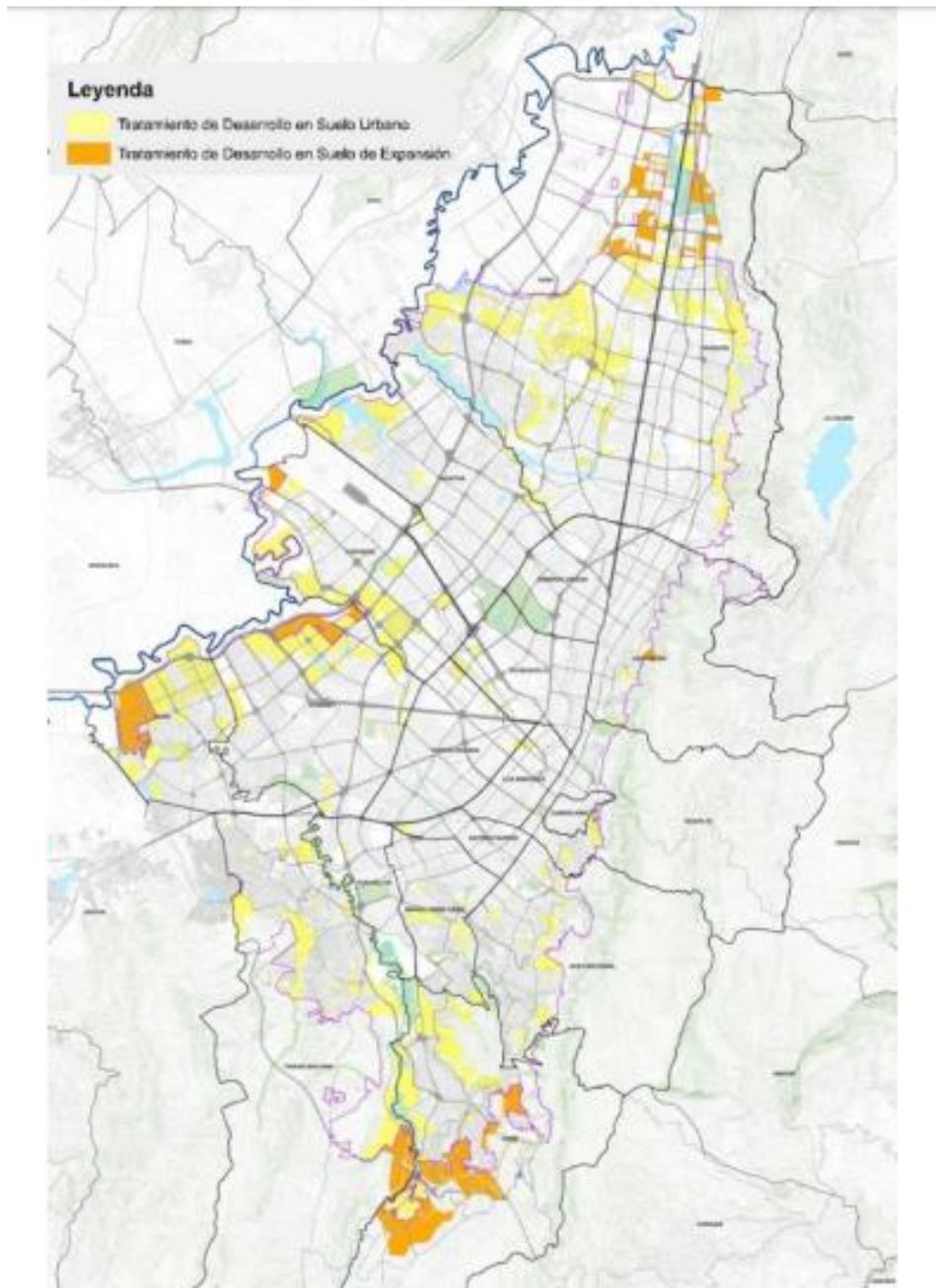


Fuente: Bogotá, Cómo vamos, basada en datos de SDHT-Secretaría Distrital del Hábitat

Es decir 174.365 hogares solo de estrato 1 y 2 encuentran sin solución de vivienda, situación que se agrava teniendo en cuenta la cantidad de unidades de vivienda que se han proyectado desarrollar por medio de planes parciales y los hogares en déficit en estrato 3 que también optan por solución de VIS.

Como muestra la ilustración 13, la concentración de VIS-VIP ha tenido una tendencia de localización sobre el eje occidental, con mayor concentración hacia el sur consecuente con la habilitación de suelo en Tratamiento de Desarrollo que se decretó con el POT 190 de 2004.

Ilustración 16. Tratamiento de Desarrollo DD 190/2004.



Fuente: Documento Técnico de Soporte POT, DT03_ Anexo 01, SDP, pág. 92, 2019.

Un punto importante de análisis cartográfico es ver es cómo la concentración de VIS-VIP revela la incidencia de la construcción de vivienda segregada y reproducida en localidades con dominio de estrato 1 y 2, tendencia que se constata con los decretos de adopción analizados en los que los porcentajes de obligación VIS-VIP fueron trasladados fuera del

plan parcial que originalmente se formuló para vivienda comercial destinada estratos medios- altos.

Avanzando en el análisis, es importante realizar algunas apreciaciones acerca de la producción en términos cualitativos y su relación con la calidad de los proyectos, pues en sí la vivienda más allá de ser un producto material-funcional “es un atributo urbano integral y complejo que debe garantizar las condiciones de desarrollo y realización de quienes la habitan y constituirse en soporte de la vida de las personas en las dimensiones culturales, sociales y económicas” (Echavarría, 2004, citada en Escallón, 2010, pág.10).

De acuerdo con un estudio realizado entre los años 2006 a 2010 por el grupo de trabajo GIV-Prodesa- Uniandes con una muestra de 284 proyectos analizados, 52% VIS-VIP y 48% no VIS se tuvieron dos conclusiones importantes (Escallón, 2010):

Por un lado, la calidad de lo urbano es similar en VIS como en VIP: 65 y 62%, respectivamente, no obstante, en la agrupación y espacios privados en ninguna de las categorías se logra cumplir más allá del 45% las condiciones esperadas de calidad, y si se agrega para revisar el total del puntaje de calidad y se analiza por zonas urbanas en Bogotá y la sabana, el promedio general es de un 65,5% en no VIS y un 45% en VIS.

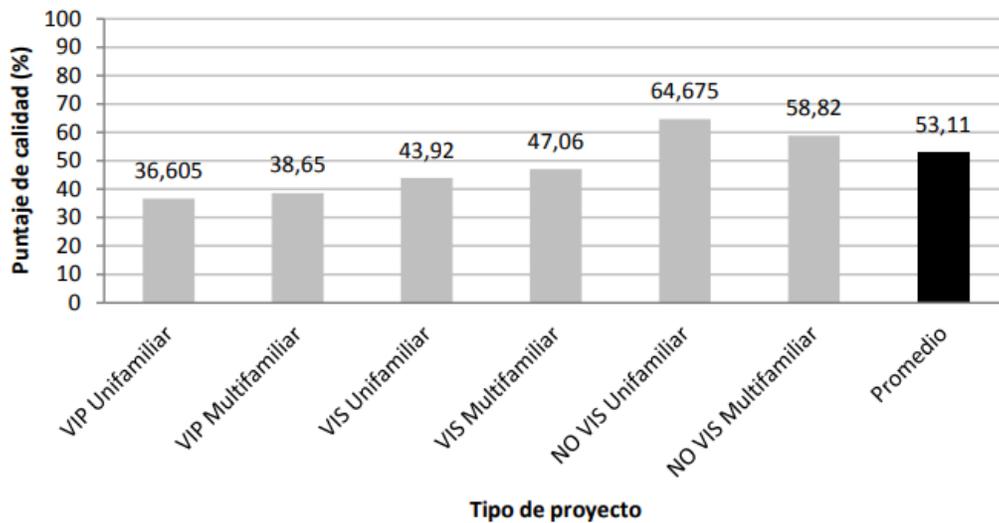
Y en cuanto a la VIP se obtiene un promedio de puntaje de calidad del 41,01%, estableciéndose las mayores deficiencias en los espacios privados. Estas dos tendencias evidencian que la calidad de la vivienda disminuye en proporción al menor precio de la vivienda, es decir se agudiza el problema para las familias más pobres sin contar con aquellas que no tienen capacidad económica para adquirir ni VIS ni VIP.

Las soluciones de vivista que actualmente se están produciendo se resuelven desde una perspectiva técnica y financiera que de lejos se escapa a la necesidad de la sociedad actual como madres solteras, hogares unipersonales, nucleares o extendidos en general tiene la misma solución habitacional (Concha, 2012).

En este mismo estudio se evidenció que la oferta en su momento se encontraba en un nivel muy bajo de calidad con un promedio de 10 puntos sobre 25 pues los problemas se relacionaban con las dimensiones, proporciones de los espacios y acabados. En cuanto a

la percepción de los residentes manifestaron la baja oferta de servicios con que se contaba en el entorno por ejemplo lo relacionado con los equipamientos culturales, de recreación y deporte y la necesidad de la oferta de transporte.

Ilustración 17. Puntaje total de calidad de vivienda nueva en Bogotá por tipo de proyecto.



Fuente: Prodesa- Uniandes, 2010, en Concha 2012, pág. 17

Como se ve la calidad de la vivienda no VIS se encuentra en un rango superior dada su influencia por el mercado, en cuanto a que las exigencias de los compradores y la competencia hacen que los productos tengan mejores condiciones, dinámica que no es compatible con la VIS-VIP pues el mercado, demanda y oferta no tiene las herramientas para medir la calidad de un proyecto, ni la posibilidad de escoger ampliamente el producto que compran (Anzellini, 2010 citado en Concha, 2012, pág. 17). Igualmente, por su limitación adquisitiva se reduce a un producto homogéneo sin mayores innovaciones y sin que el usuario pretenda recibir más por el monto que paga.

Justamente el significado de calidad de la vivienda se vincula con la integralidad del concepto de proyecto urbano que se expuso en el segundo capítulo y es que resulta fundamental entender la calidad de habita en el marco de tres ámbitos indisolubles: la ciudad, la unidad de vivienda y la agrupación o proyecto en sí mismo. En primer lugar, la localización de la vivienda es determinante para los habitantes porque influye directamente en sus tiempos de desplazamiento y en la oferta de bienes y servicios urbanos disponibles para las necesidades de los miembros de la familia; por su parte el diseño de la agrupación

es también muy incidente en la calidad de vida pues la estandarización de diseños y la reducción de los metros cuadrados puede afectar la percepción de apropiación de los espacios y el sentir en comunidad de las áreas que se habitan y frecuentan, pues acá también intervienen factores relacionados con la convivencia entre los vecinos. Por último, el diseño de la unidad define el que cada miembro de la familia pueda desenvolverse en sus actividades básicas privadas y familiares de manera confortable, que el diseño implique buenos estándares de ventilación, luz, de buenos materiales, de protección física y seguridad material y emocional (Concha, 2012).

En vista de lo anterior, se proponen los siguientes principios para ser tenidos en cuenta en la formulación de indicadores que midan la calidad de la vivienda y del proyecto de cara a la ciudad (Concha, 2012, pág. 111):

Legalidad: referido a que el proyecto debe cumplir con todas las condiciones legales en el terreno.

Pluralidad: implica el reconocimiento de la multiplicidad de familias, su composición y sus actividades, lo recomendable sería la generación de una mayor variedad en los productos que se ofrecen en las VIS: mayor variedad de tipos y tamaños para hacer que las soluciones sean más pertinentes en la demanda actual.

Proximidad: que el proyecto esté cerca a los servicios urbanos de calidad necesarios para los miembros de la familia, entre los prioritarios se encuentran servicios de salud, educación y recreación.

Flexibilidad / Adaptabilidad: que la agrupación tenga espacios flexibles y adaptados para las distintas edades, actividades y necesidades de la comunidad. También interviene el diseño de los espacios interiores y el mobiliario.

Habitabilidad: que el proyecto en su localización, agrupación y unidad tenga las condiciones adecuadas para que pueda ser habitado, procurando condiciones óptimas para su salud y bienestar psicológico.

Compatibilidad / Proporcionalidad: el diseño de los espacios debe tener proporciones adecuadas entre el espacio comunal y privado, adicionalmente que la distribución de los espacios sea compatible en actividades e impactos para la comunidad.

Seguridad: referida a tres aspectos. El aspecto técnico en cuanto a la estabilidad del terreno o la estructura; el aspecto jurídico el cual se relaciona con el principio de legalidad, y el aspecto estructural en cuanto a la calidad física y material de la vivienda.

Sostenibilidad: aprovechamiento responsable de los servicios públicos para reducir costos en la vivienda.

En síntesis, el problema de la vivienda en Colombia está constituido por dos condiciones fundamentales: la cantidad y la calidad. El primero se constituye como la preocupación central de las políticas sociales en el país, en la cual se han concentrado esfuerzos para lograr disminuir el déficit sobre todo de las familias más vulnerables, pero operando mediante una lógica de producción masificada de soluciones numéricas dejando de lado la importancia de la creación de espacios para habitar integralmente. Otro aspecto fundamental es que pensar en la vivienda ha implicado reducir su importancia a componentes como la gestión del suelo, la financiación y los esquemas de gestión y producción, sin embargo ninguno asume de forma directa los resultados de calidad esperados para el conjunto, es decir, la calidad que espera poder disfrutar una familia en el entorno urbano y el de su vivienda, y el único mecanismo de control o regulación que existe para vigilar la calidad de la vivienda son las normas urbanas de escala municipal, las cuales muchas veces dejan por fuera los aspectos que garantizan su calidad. (Escallón, 2010)

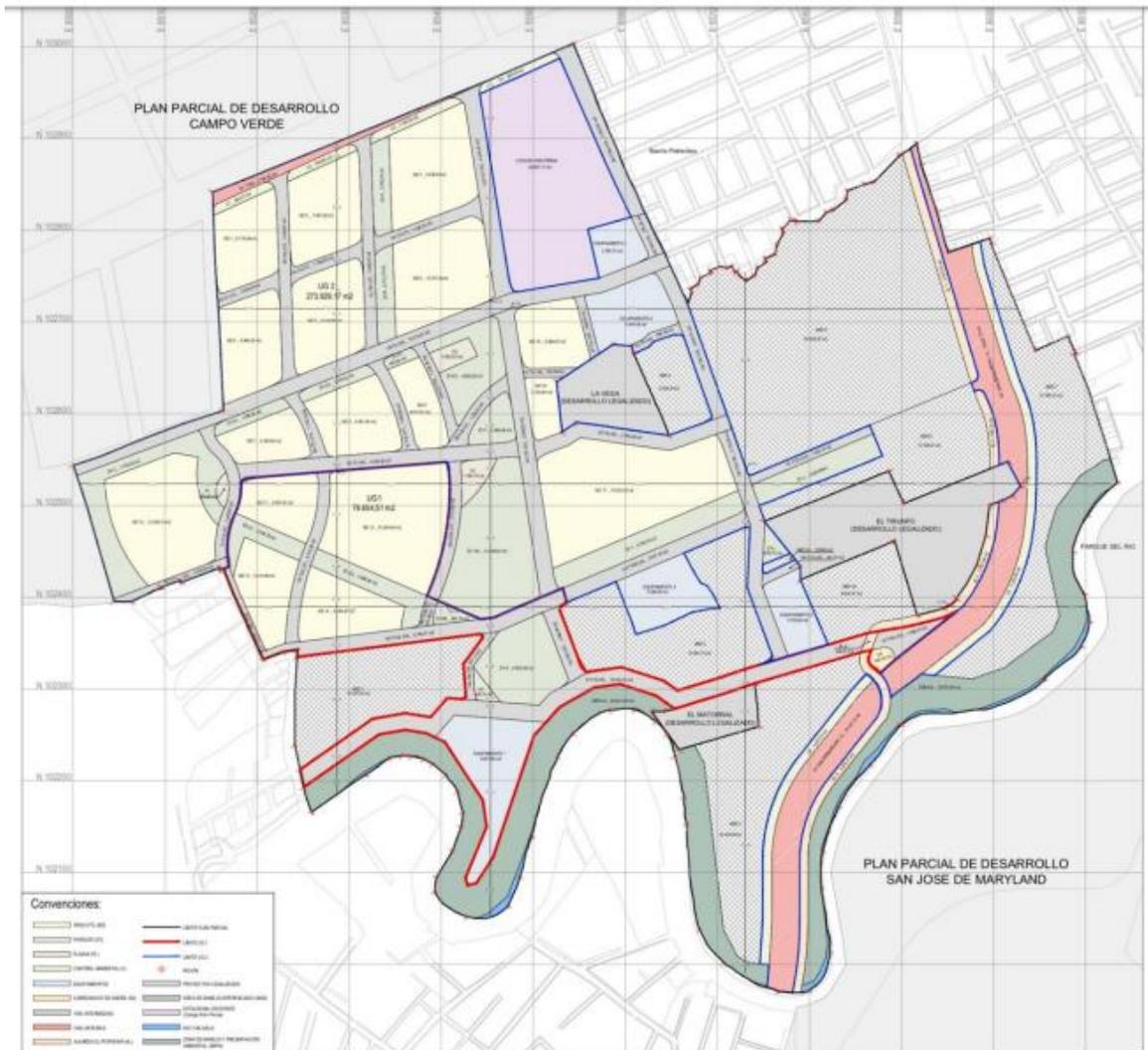
4.3.4 Estado actual

Con este apartado el propósito es mostrar por medio de fotografías cuál es el estado actual de los planes parciales analizados que justifica el porcentaje de ejecución que se les asignó para esto se utilizaron las siguientes variables: 1. Sistema Generales – Reservas, 2. Las cesiones, 3. El desarrollo residencial, 4. El desarrollo de los otros usos.

Edén- El Descanso.

Fuente: DTS Plan Parcial Edén El Descanso, ERU pág. 77, 2017.

Ilustración 19. Planteamiento urbanístico Plan Parcial Edén - El Descanso.



Fuente: DTS Plan Parcial Edén El Descanso, ERU pág. 235, 2017.

Ilustración 20. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial Edén- El Descanso.

Ilustración 21. Registro fotográfico.



Fuente: Google maps, 2020.

Tabla 18. Porcentaje de ejecución Plan Parcial Edén-EI Descanso.

EJECUCION		
	Ejecutado	Sin ejecutar
Sistema Generales. Reservas	0%	100%
Cesiones	0%	100%
Residencial	0%	100%
Otros Usos	9%	91%
Porcentaje de ejecución		8,6%

Fuente: elaboración propia con base en información de SDP y registro fotográfico.

Este porcentaje de ejecución equivale al desarrollo del dotacional.

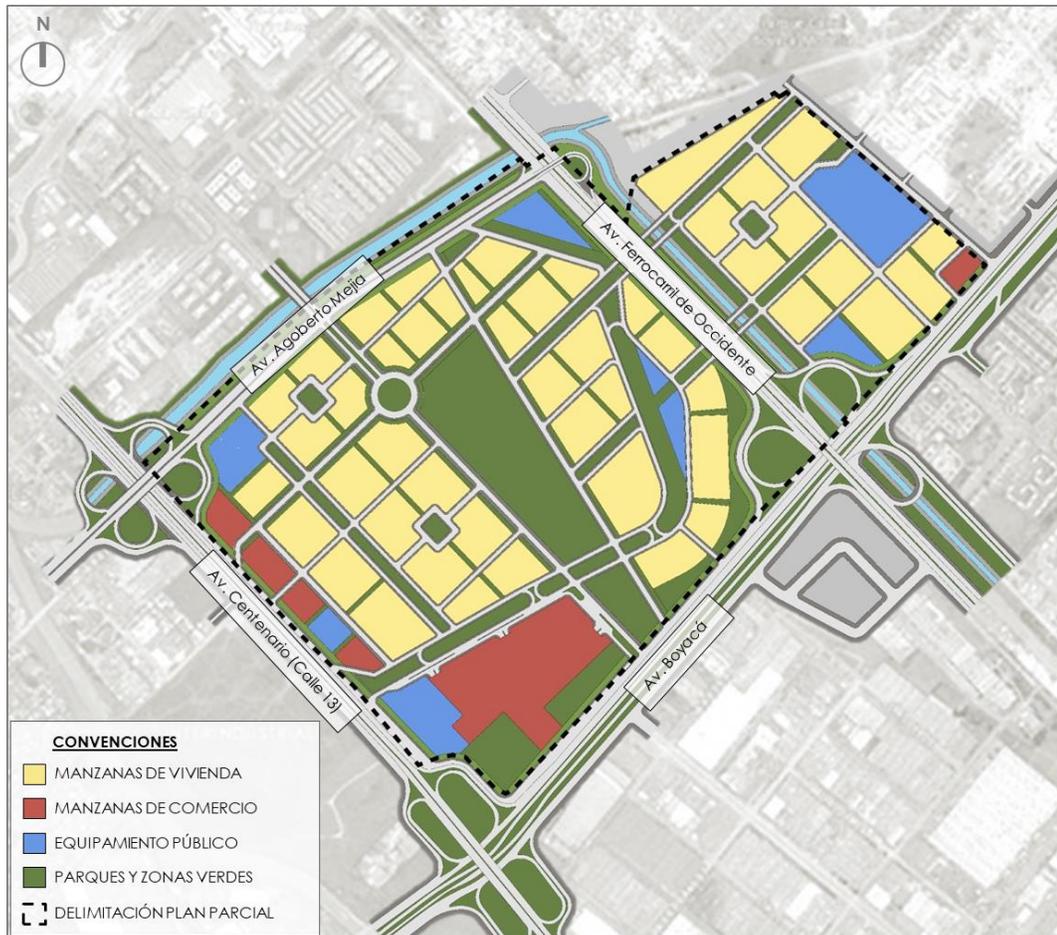
La Felicidad

Ilustración 22. Delimitación Área del Plan Parcial La Felicidad.



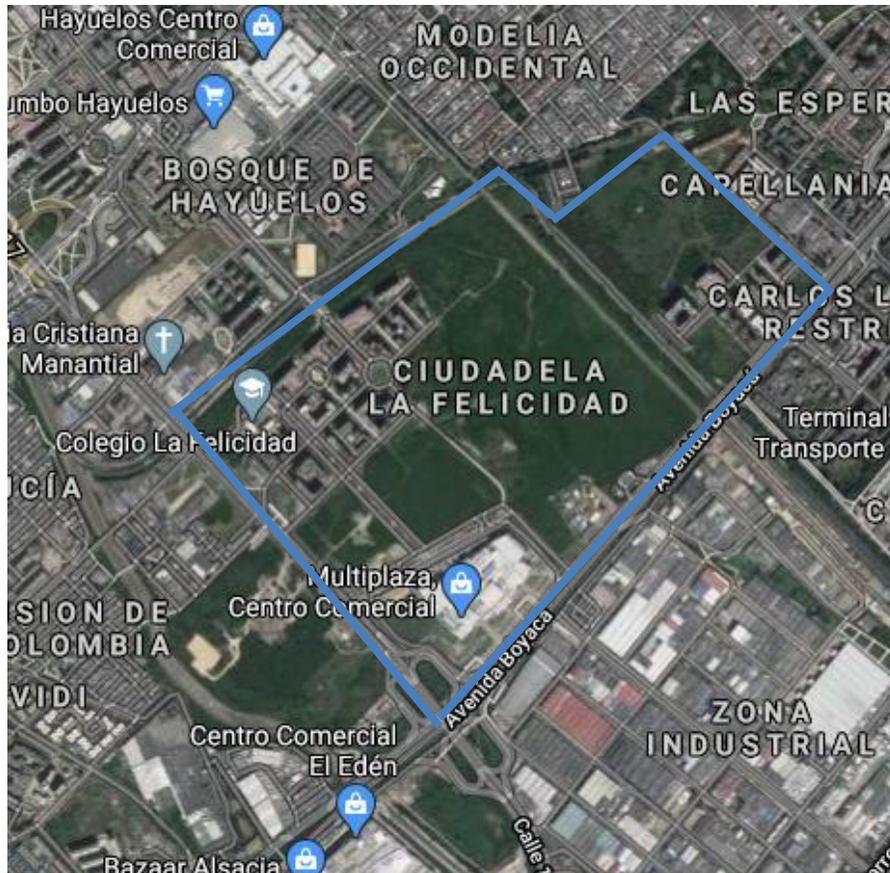
Fuente: DTS Plan Parcial La Felicidad, 2019.

Ilustración 23. Planteamiento urbanístico Plan Parcial La Felicidad.



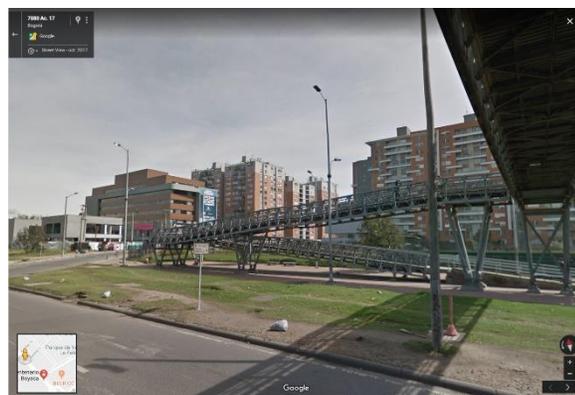
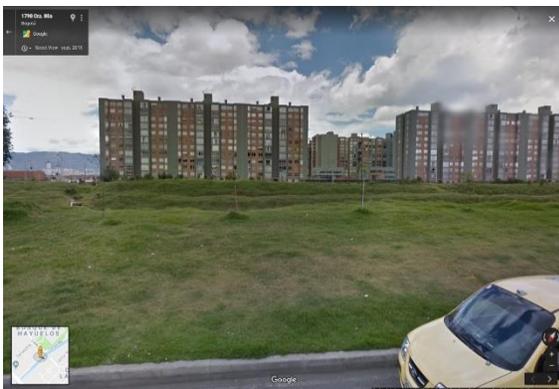
Fuente: DTS Plan Parcial La Felicidad, 2019.

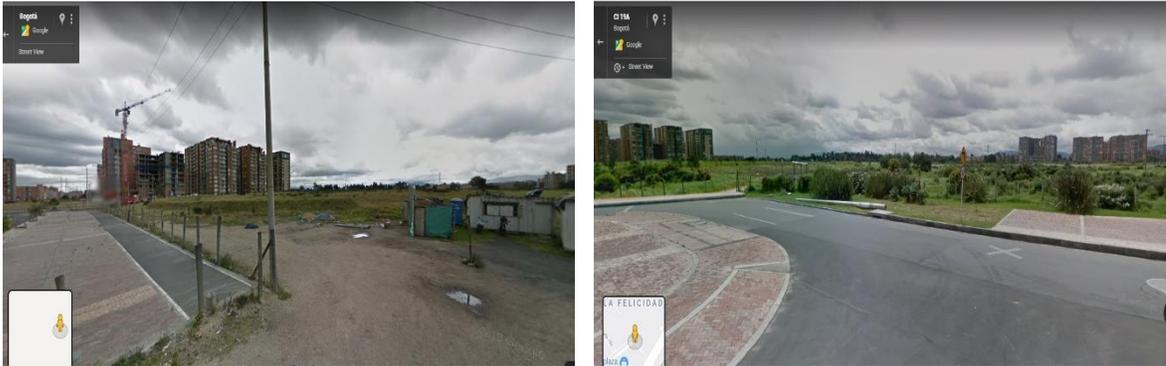
Ilustración 24. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial La Felicidad.



Fuente: Google maps, 2020.

Ilustración 25. Registro fotográfico.





Fuente: Google maps, 2020.

Tabla 19. Porcentaje de ejecución Plan Parcial La Felicidad.

EJECUCION		
	Ejecutado	Sin ejecutar
Sistema Generales. Reservas	9%	91%
Cesiones	20%	80%
Residencial	34%	86%
Otros Usos	50%	100%
Porcentaje de ejecución		28,4%

Fuente: elaboración propia con base en información de SDP y registro fotográfico.

Este porcentaje de ejecución equivale al desarrollo de vivienda tipo 4, Vis, y centro comercial.

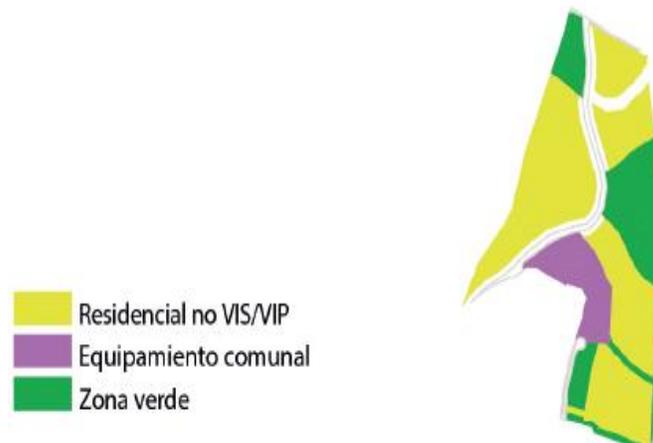
San Hilario- San Cristóbal

Ilustración 26. Delimitación Área Plan Parcial San Hilario-San Cristóbal.



Fuente: Google maps, 2020.

Ilustración 27. Planteamiento urbanístico Plan Parcial San Hilario-San Cristóbal.



Fuente: SDP, 2019.

Ilustración 28. Registro fotográfico.



Fuente: Google maps, 2020.

Tabla 20. Porcentaje de ejecución Plan Parcial San Hilario - San Cristóbal.

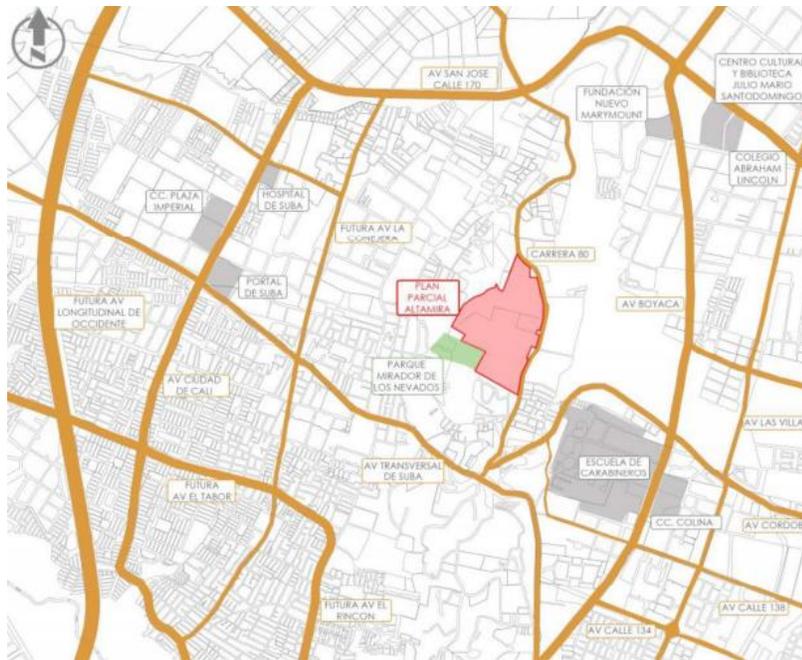
EJECUCION		
	Ejecutado	Sin ejecutar
Sistema Generales. Reservas	0%	100%
Cesiones	7%	93%
Residencial	18%	82%
Otros Usos	0%	0%
Porcentaje de ejecución		25,0%

Fuente: elaboración propia con base en información de SDP y registro fotográfico.

Este porcentaje de ejecución equivale al desarrollo de vivienda tipo 5

Altamira.

Ilustración 29. Delimitación Área del Plan Parcial Altamira.



Fuente: DTS Plan Parcial Altamira, 2019.

Ilustración 30. Planteamiento urbanístico.

Porcentaje de ejecución Plan Parcial



Fuente: Google maps, 2020.

Tabla 21. Porcentaje de ejecución Plan Parcial Altamira.

EJECUCION		
	Ejecutado	Sin ejecutar
Sistema Generales. Reservas	0%	100%
Cesiones	5%	95%
Residencial	30%	70%
Otros Usos	no hay	no hay
Porcentaje de ejecución		35,0%

Fuente: elaboración propia con base en información de SDP y registro fotográfico.

Este porcentaje de ejecución equivale al desarrollo de vivienda

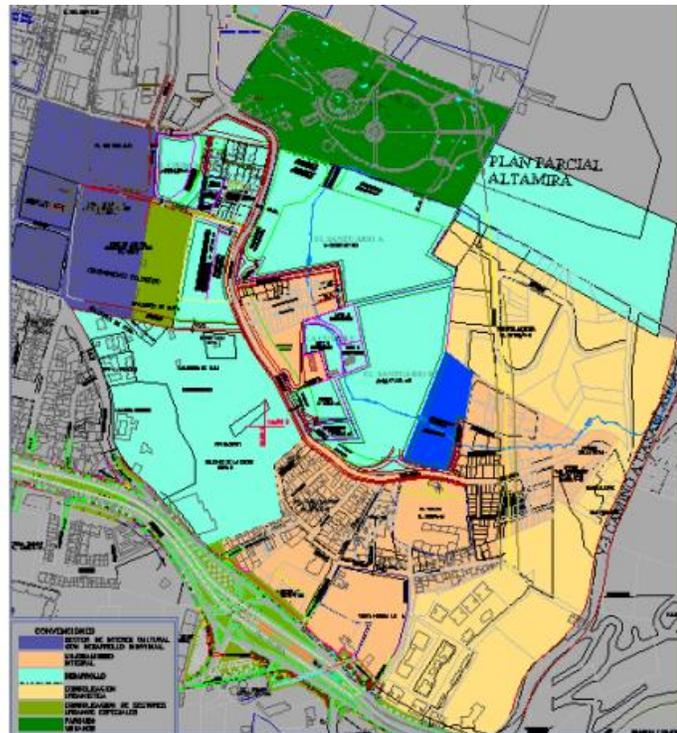
El Santuario.

Ilustración 33. Delimitación Área del Plan Parcial El Santuario.



Fuente: DTS Plan Parcial Altamira, 2010.

Ilustración 34. Planteamiento urbanístico.



Fuente: DTS Plan Parcial Altamira, 2010.

Ilustración 35. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial El Santuario.



Fuente: Google maps, 2020.

Ilustración 36. Registro fotográfico.



Fuente: Google maps, 2020.

Tabla 22. Porcentaje de ejecución Plan Parcial El Santuario.

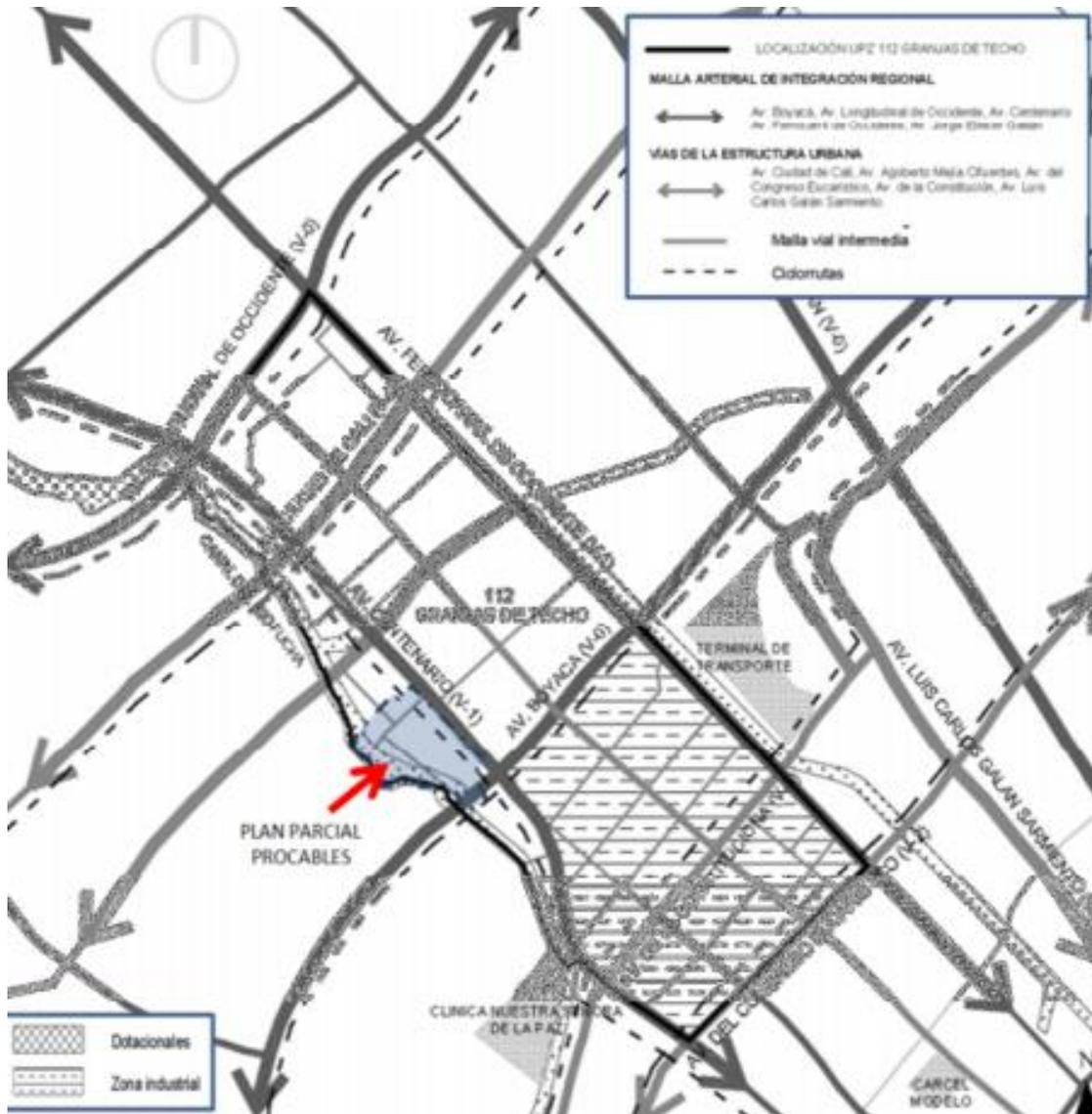
EJECUCION		
	Ejecutado	Sin ejecutar
Sistema Generales. Reservas	0%	100%
Cesiones	0%	100%
Residencial	16%	84%
Otros Usos	no hay	no hay
Porcentaje de ejecución		20,0%

Fuente: elaboración propia con base en información de SDP y registro fotográfico.

Este porcentaje de ejecución equivale al desarrollo de vivienda.

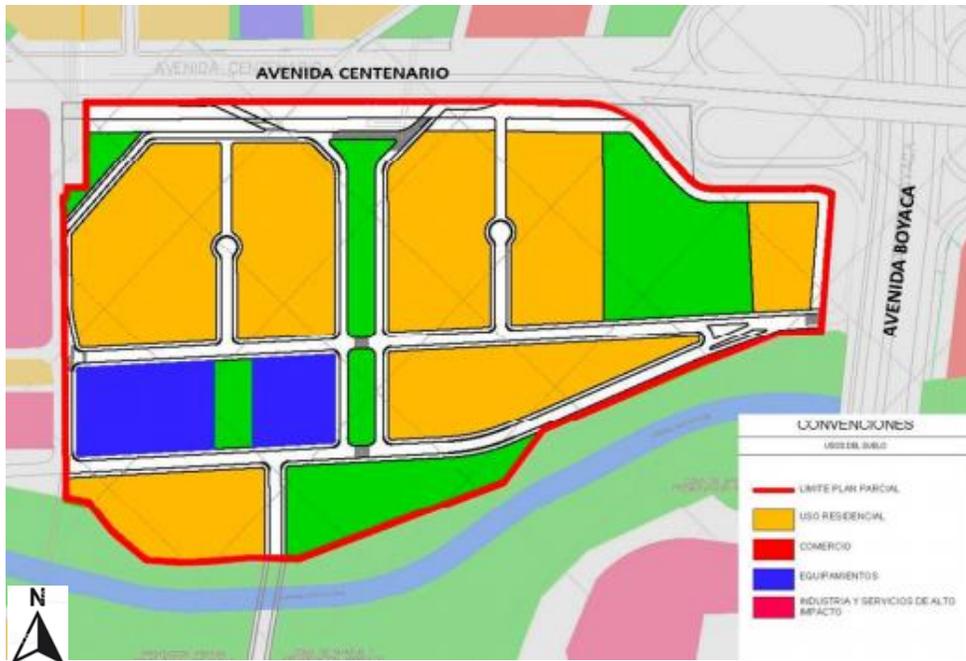
Procables

Ilustración 37. Delimitación Área del Plan Parcial Procables.



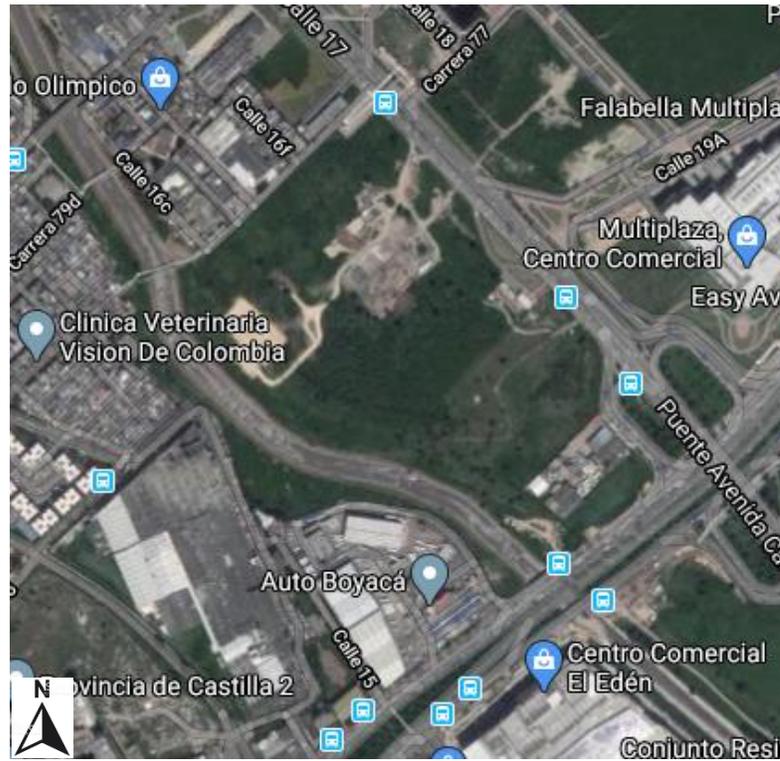
Fuente: DTS Plan Parcial Procables, 2013.

Ilustración 38. Planteamiento urbanístico.



Fuente: DTS Plan Parcial Procables, 2013.

Ilustración 39. Orto-fotografía estado actual Plan Parcial Procables.



Fuente: Google maps, 2020.

Ilustración 40. Registro fotográfico.



Tabla 23. Porcentaje de ejecución Plan Parcial Procables.

EJECUCION		
	Ejecutado	Sin ejecutar
Sistema Generales. Reservas	0%	100%
Cesiones	0%	100%
Residencial	35%	65%
Otros Usos	no hay	no hay
Porcentaje de ejecución		35,0%

Fuente: elaboración propia con base en información de SDP y registro fotográfico.

Este porcentaje de ejecución equivale al desarrollo de vivienda tipo 4.

Conclusión

Para concluir este apartado se presentan las siguientes reflexiones en tono a las variables analizadas en estos 6 Planes Parciales:

El objetivo y la concepción de los Planes Parciales desde lo normativo, constituyo en primera medida la superación del desarrollo predio a predio para lograr la consolidación de piezas completas de ciudad en el marco de un modelo urbano integral y equilibrado. Como objeto urbanístico el instrumento ha hecho necesario el establecimiento de “acuerdos” espaciales que permitan viabilizar, mediante la gestión asociada y sistemas solidarios de reparto, las cargas urbanísticas requeridas para el adecuado funcionamiento de los usos urbanos previstos, sin embargo los intereses de los propietarios suponen los primeros obstáculos para poder formular las delimitaciones y las unidades de gestión y actuación, o cuando no se hacen con los procedimientos adecuados como se dio en el caso del Edén El Descanso la consulta previa a la comunidad indígena de Bosa dilato la ejecución por 13 años.

Al ser un instrumento de intervención sobre suelo urbanos y de expansión no urbanizados, implica la gestión significativa de construcción de infraestructuras públicas y de acceso a servicios urbanos y dado que, la mayoría se encuentran localizados en la periferia de la ciudad en estas se presenta una mayor dificultad para obtener, en el corto plazo, disponibilidad de servicios públicos por falta de infraestructuras matrices de acueducto, alcantarillado, así como infraestructuras viales de transporte, estas últimas implican una “negociación” con el Distrito en lo que se refiere a la definición de los sistemas generales y las cargas que asume el urbanizador cuando delimita las U.A.U. que es otro de los aspectos que inciden en la dilatación de la formulación por ejemplo, las obras de la malla vial arterial de carga general asociada a derechos de edificabilidad fue de los aspectos que se modificaron tres veces en el Plan Parcial La Felicidad. Otros aspectos que también tuvieron que modificarse fue lo relacionado con la ejecución de cargas generales, la modificación de cronograma, las redes los servicios públicos, entre otras condiciones que evidencian la falta de coordinación y seguimiento institucional, pues el Plan Parcial Procables que es contiguo a La Felicidad tiene de por medio la Avenida Centenario o Calle 13, y dentro del proyecto urbanístico no se presenta ninguna conexión.

De acuerdo con los datos de la Dirección de Planes Parciales, durante la vigencia del POT 190 de 2004 tan solo se han desarrollado aproximadamente el 15% de las infraestructuras y soportes urbanos requeridos para el correcto funcionamiento e integración urbanística de estos suelos. (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

En términos generales, cerca del 17% del área total de planes parciales adoptados no evidencia desarrollo de obras de urbanismo y entre las causas que data la SDP se encuentran: el promotor del plan parcial no es el ejecutor, o no cuenta con la capacidad financiera necesaria para abordar su desarrollo, en otros casos, los ciclos económicos obligan a replantear los productos inmobiliarios y por ende, a modificar el plan parcial, así mismo, la falta de coordinación institucional, en aspectos relacionados con la información sectorial, así como vacíos de la norma POT del tratamiento de desarrollo, por ejemplo, cuando se requiere de la resolución de otros instrumentos como Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Planes de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental –PMRRA entre otros, lo que en consecuencia dificulta la ejecución efectiva del instrumento y promueven procesos especulativos, que aprovechan el instrumento como una oportunidad para presionar un mayor incremento del precio del suelo, sin que medie para ello, el desarrollo urbano del plan parcial. (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

En el marco del concepto de proyecto urbano que se desarrollo el segundo capítulo, el modelo de ciudad resultante del desarrollo de los Planes Parciales evidencia la poca incidencia de un proyecto conjunto de ciudad, por el contrario con los Planes Parciales analizados se pudo constatar la tendencia al mono funcionalismo residencial y la dinámica que reproduce la segregación residencial toda vez que normativamente se opta por desarrollar la VIS-VIP en otras áreas fuera del proyecto original, como se presentó en el Plan Parcial San Hilario -San Cristóbal que propuso este traslado por encontrarse en zona especial de ocupación, construcción, densidad restringida y rodeada de estratos 5 y 6. Además en este proyecto , se presentaron observaciones por la propiedad del predio San Hilario porque no se tuvo en cuenta la voluntad de los propietarios y pese a que fue adoptado tuvo observaciones negativas relacionadas con la poca disponibilidad de concertación entre los promotores y la comunidad y entre ellos mismos respecto a la distribución de las generales y locales.

4.4 Ficha técnica de Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá con niveles de ejecución en 0%

Como se mostró al inicio de este capítulo son 13 los Planes Parciales que no han iniciado la fase de ejecución, estos PP representan el grupo que más suelo bruto ha adoptado - 584, 7 ha- sin embargo es preocupante cómo después de 17 años momento en el que se adoptó el primero de este grupo no se evidencia ningún avance de ejecución.

A continuación se presentan el resumen de la ficha técnica de estos 13 Planes Parciales (ver Anexo A), sin embargo se ha tomado el Plan Parcial Tres Quebradas para realizar el análisis técnico y normativo pues se considera un proyecto representativo en cuanto a las falencias que ha presentado la aplicación del instrumento en esta área de la ciudad.

Tabla 24. Plan Parcial Cemex.

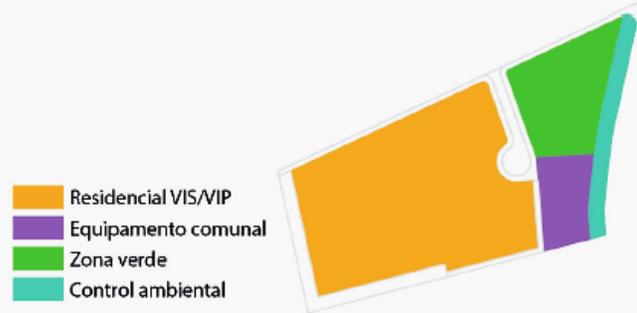
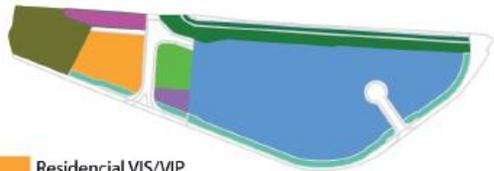
Plan Parcial			
Cemex (2003)			
Ubicación	  <p style="text-align: center;">Ciudad Bolívar, UPZ 67.</p>	Usos propuest os	<p style="text-align: center;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p>  <ul style="list-style-type: none"> Residencial VIS/VIP Equipamiento comunal Zona verde Control ambiental
Normativa	<p style="text-align: center;">Decreto 418 de noviembre de 2003 En SDP no se encuentran modificaciones.</p>	Estado actual	<p style="text-align: center;">Patio de parqueo de SITP.</p> 

Tabla 25. Plan Parcial La Laguna.

Plan Parcial	
La Laguna (2004)	
Ubicación	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p style="text-align: center;">Tunjuelito, UPZ 42.</p>
Usos propuestos	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center; background-color: #e0e0e0; margin: -5px -5px 5px -5px;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p>  <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> Residencial VIS/VIP Equipamiento comunal Zona verde Control ambiental Ronda Hidráulica <ul style="list-style-type: none"> Servicios Industriales Dotacional Zona de Manejo y Preservación Ambiental Canal San Vicente </div> </div>
Normativa	<p style="text-align: center;">Decreto 379 de 2004</p> <p style="text-align: center;">En SDP no se encuentran modificaciones.</p>
Estado actual	<p>Patio de parqueo.</p> 
<p>El plan parcial lo componen : la ensambladora GM Colmotores y los predios de la Nacion en los que se encuentran construidas las instalaciones del Centro Correccional de Menores El Redentor y las bodegas de Instituto Colombiano de Bienestar familiar- ICBF-, en medio de los terrenos se plantea el desarrollo del plan parcial. Objetivo principal: Asegurar y garantizar la propiedad de los terrenos, protegiendolod de personas inescrupulosas, Contrario al decreto que como objetivo tiene consolidar la zona residencial y dotacional segun el POT.</p>	

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Tabla 26. Plan Parcial Villa Mejía Tagaste.

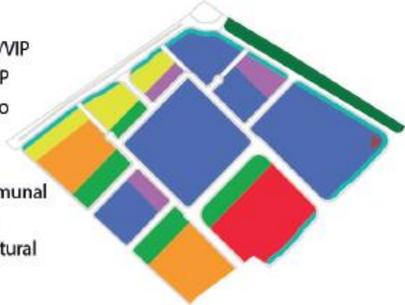
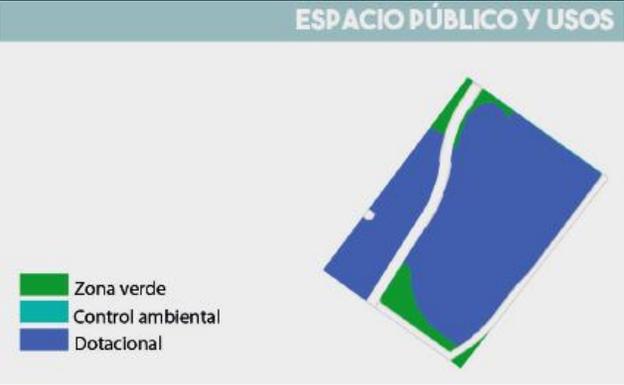
Plan Parcial	
Villa Mejía Tagaste (2004)	
Ubicación	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p style="text-align: center;">Kennedy, UPZ 78.</p>
Usos propuestos	<div style="display: flex;"> <div style="flex: 1;"> <p style="text-align: center;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Residencial no VIS/VIP Residencial VIS/VIP Dotacional privado Zona verde Comercio Equipamiento comunal Control ambiental Bien de interes cultural Canal Alsacia </div> <div style="flex: 1; text-align: center;">  </div> </div>
Normativa	<p style="text-align: center;">Decreto 381 de 2004</p> <p style="text-align: center;">En SDP no se encuentran modificaciones.</p>
Estado actual	

Tabla 27. Plan Parcial Valmaría.

Plan Parcial			
Valmaría (2005)			
Ubicación	  <p style="text-align: center;">Suba, UPZ 17.</p>	Usos propuestos	<p style="text-align: center;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p>  <ul style="list-style-type: none"> ■ Zona verde ■ Control ambiental ■ Dotacional
Normativa	<p>Decreto 447 de 2005</p> <p>En SDP no se encuentran modificaciones.</p>	Estado actual	

Proyecto dotacional educativo. PLAN PARCIAL SERA DESARROLLADO POR PROMOCION Y GESTION DE LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

Tabla 28. Plan Parcial Portal de San Bernardino.

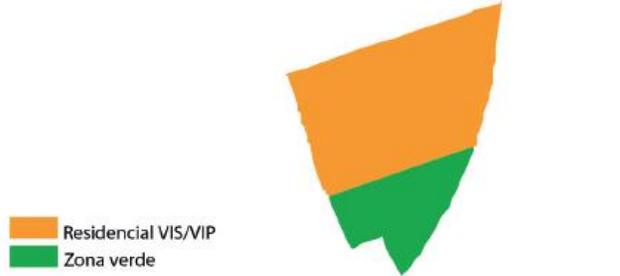
Plan Parcial	
Portal de San Bernardino (2006)	
Ubicación	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p style="text-align: center;">Bosa, UPZ 84.</p>
Usos propuestos	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center; background-color: #d9e1f2; margin: -5px -5px 5px -5px;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p>  <div style="display: flex; justify-content: center; gap: 10px; margin-top: 5px;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: orange; border: 1px solid black;"></div> Residencial VIS/VIP <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: green; border: 1px solid black;"></div> Zona verde </div> </div>
Normativa	<p style="text-align: center;">Decreto 194 de 2006</p> <p style="text-align: center;">En SDP no se encuentran modificaciones.</p>
Estado actual	

Tabla 29. Plan Parcial La Pampa.

Plan Parcial	
La Pampa (2008)	
Ubicación	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p style="text-align: center;">Kennedy, UPZ 46.</p>
Normativa	<p style="text-align: center;">Decreto 452 de 2008</p>
Usos propuestos	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="text-align: center; background-color: #e0e0e0; margin: -5px -5px 5px -5px;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p>  <ul style="list-style-type: none"> Residencial VIS/MP Equipamiento comunal Zona verde Dotacional Control ambiental Servicios </div>
Estado actual	
<p>En 2017 se presentó la primera modificación. Existencia de vivienda ilegal desarrollada hacia el costado oriental del plan parcial.</p>	

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Tabla 30. Plan Parcial Tres Quebradas.

Plan Parcial	
Tres Quebradas (2009)	
Ubicación	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p style="text-align: center;">Usme, UPZ 61.</p>
Usos propuestos	<div style="border: 1px solid gray; padding: 5px;"> <p style="text-align: center; background-color: #e0e0e0; margin: -5px -5px 5px -5px;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p>  <ul style="list-style-type: none"> Industria y servicios Zona verde Comercio Residencial VIS/VIP Equipamiento comunal Zona de Manejo de Preservación Ambiental </div>
Normativa	<p style="text-align: center;">+Decreto 438 de 2009</p> <p style="text-align: center;">-Decreto 165 de 2010 modificadorio del Decreto 438 de 2009.</p>
Estado actual	

Para este plan parcial se reunieron 234 predios mas 74 subdivisiones sin legalizar. existen 182 propietario, 28 propietarios tienen mas de un predio, 2 predios a nombre del Distrito Capital Secretaria de Educacion. 3 predios de la Empresa de Acueducto de Bogotá -FAAB-. 2 predios de reserva vial nacional, para dar aproximados 72,84% de propiedad y el 27,16% poseedores. Además el 70% del caso es ruralista. En cuanto a la población existen muy pocos propietarios.

Tabla 31. Plan Parcial Hacienda El Carmen.

Plan Parcial			
Hacienda El Carmen (2010)			
Ubicación	  <p style="text-align: center;">Usme, UPZ 61.</p>	Usos propuestos	<div style="border: 1px solid gray; padding: 5px;"> <p style="text-align: center; background-color: #d3d3d3; margin: 0;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Residencial VIS/VIP Equipamiento comunal Zona verde Control ambiental Parque arqueológico Ronda hidráulica Zona de Manejo de Preservación Ambiental  </div>
Normativa	<p style="text-align: center;">Decreto de Adopción No. 574 de 2010</p> <p style="text-align: center;">En SDP no se encuentran modificaciones.</p>	Estado actual	

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Primero se denominó "Ciudadela Metrovivienda Usme", dentro de la "operación estratégica usme", el objetivo de este PPDD es potenciar la existencia de los hallazgos indígenas de la zona a través del Parque Museo Arqueológico, como elemento que promueve e impulsa el desarrollo de la zona. RESPECTO A LA PLUSVALÍA: Título K Decreto de adopción. Con el fin de determinar si se configura algún hecho generador de plusvalía, la Dirección de Planes Parciales de la SDP, el 22 de Diciembre de 2010, elaboró un estudio técnico y análisis comparativo de norma, en virtud del cual concluyó que este plan parcial NO es objeto de participación en plusvalía por el cambio en el régimen del suelo y zonificación de usos del suelo e incremento en el aprovechamiento del área edificada. Lo anterior, teniendo en cuenta que el área objeto del presente plan parcial, se le asigna el tratamiento especial de incorporación del área suburbana de expansión, por disposición del Decreto Distrital 1020 de 1997 y se constituyó en suelo urbano. De manera que al adoptarse el presente plan parcial y por su efecto de incorporación, no se tipifica un hecho generador de la participación en plusvalía por cambio en la clasificación del suelo (artículo 432 del Decreto Distrital 190 de 2004).

Plan Parcial

La Palestina (2010)

Ubicación



Bosa, UPZ 85.

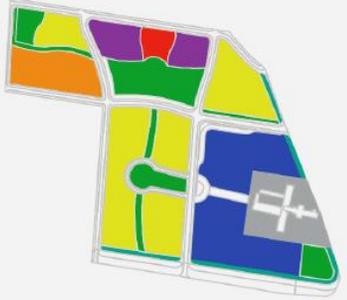
Usos propuestos



Tabla 32. Plan Parcial La Palestina.

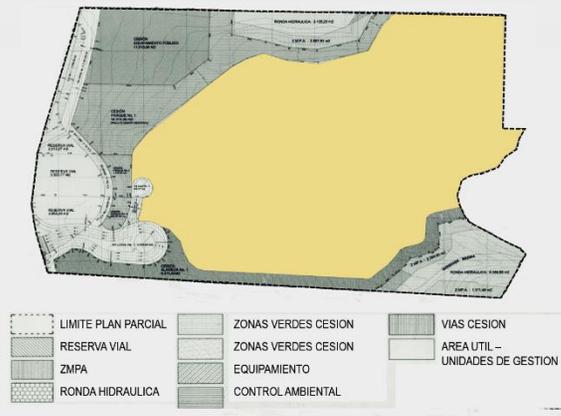
<p>Normativa</p>	<p>Decreto Distrital 575 de 2010 Decreto Distrital No. 785 de 2017 Resolución de Viabilidad No. 1620 de 2017 Resolución de Concertación Ambiental No. 03235.</p>	<p>Estado actual</p>	
<p>Los predios que hacen parte de este PP, son 10 en tratamiento de desarrollo y 145 sector "Rincon Campestre" Desarrollo informal, posesiones o mejoras en predio ajeno, se encuentran en Area de manejo diferenciado ,tratamiento de mejoramiento integral. La Universidad Nacional de Colombia elaboro la propuesta urbana y metrovivienda radico la formulacion</p>			

Tabla 34. Plan Parcial Ciudadela San Juan Bosco.

Plan Parcial	
Ciudadela San Juan Bosco (2015)	
Ubicación	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;">   </div> <p style="text-align: center;">Usaquén, UPZ 10.</p>
Usos propuestos	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="flex: 1;"> <p style="text-align: center;">ESPACIO PÚBLICO Y USOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Residencial no VIS/VIP Residencial VIS/VIP Plazoleta Equipamento comunal Zona verde Control ambiental Dotacional Bien de interes cultural </div> <div style="flex: 1; text-align: center;">  </div> </div>

<p>Normativa</p>	<p>Decreto 043 de 2015 En SDP no se encuentran modificaciones</p>	<p>Estado actual</p>	
-------------------------	---	-----------------------------	---

Tabla 35. Plan Parcial Contador Oriental.

<p>Plan Parcial</p>			
<p>Contador Oriental (2015)</p>			
<p>Ubicación</p>	  <p style="text-align: center;">Usaquén, UPZ 13.</p>	<p>Usos propuestos</p>	 <p> LIMITE PLAN PARCIAL RESERVA VIAL ZMPA RONDA HIDRAULICA ZONAS VERDES CESION ZONAS VERDES CESION EQUIPAMIENTO CONTROL AMBIENTAL VIAS CESION AREA UTIL - UNIDADES DE GESTION </p>

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

<p>Normativa</p>	<p>Decreto de adopción No. 577 de 2015 En SDP no se encuentran modificaciones</p>	<p>Estado actual</p>	
-------------------------	---	-----------------------------	---

Tabla 36. Plan Parcial Fabrica Bavaria (sector desarrollo).

	<p>Plan Parcial</p>
	<p>Fábrica Bavaria (sector desarrollo) (2017)</p>

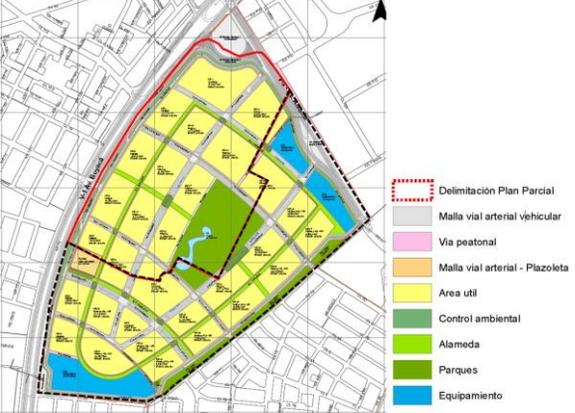
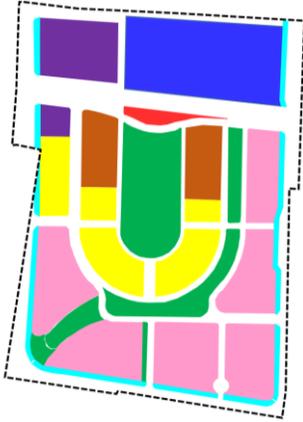
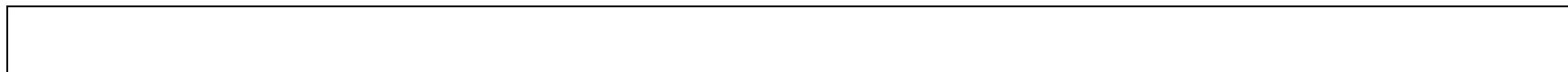
<p>Ubicación</p>	 <p style="text-align: center;">Kennedy, UPZ 113.</p>	<p>Usos propuestos</p>	 <ul style="list-style-type: none"> Delimitación Plan Parcial Malla vial arterial vehicular Via peatonal Malla vial arterial - Plazoleta Area util Control ambiental Alameda Parques Equipamiento
<p>Normativa</p>	<p style="text-align: center;">Decreto de adopción No. 364 de 2017 En SDP no se encuentran modificaciones</p>	<p>Estado actual</p>	
<p>PLAN PARCIAL CON VIGENCIA: 30 AÑOS El plan parcial inicia con 5 predios para renovacion urbana y 3 para desarrollo, entonces el área bruta para Desarrollo es de 452348,92m², con suelo útil para VIP son 43340,06m² que corresponden al 21,93% del área útil residencial en tratamiento de desarrollo.</p>			

Tabla 37. Plan Parcial Ciudad La Salle.

Planes Parciales de Desarrollo en Bogotá: estudio de las dificultades para su implementación

Plan Parcial	
Ciudad La Salle (2017)	
Ubicación	<div style="display: flex; justify-content: space-around;">   </div> <p style="text-align: center;">Usaquén, UPZ 10.</p>
Usos propuestos	 <ul style="list-style-type: none"> Residencial no VIS/VIP Residencial VIS/VIP Uso Múltiple Equipamento comunal Zona Verde – alamedas Control ambiental Dotacional
Normativa	<p style="text-align: center;">-Decreto No. 721 de 2017 -27 de mayo de 2019 - En proceso de modificación. En Etapa de Formulación</p>
Estado actual	



4.5 Análisis técnico: Estudio de caso Plan Parcial Tres Quebradas.

Antecedentes

El Plan Parcial Tres Quebradas se enmarca dentro de la acción de las operaciones estratégicas definidas en el POT 619 de 200 y reconceptualizadas en el POT 190 de 2004. El objetivo de estas operaciones estratégicas consistía en vincular actuaciones, acciones urbanísticas, instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales en áreas especiales de la ciudad que se consideran fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo, la estrategia de ordenamiento formulada en la presente revisión (Secretaría Distrital de Planeación, 2004).

La Operación Estratégica Nuevo Usme se definió como un proyecto urbanístico integral de gran escala cuyo objetivo era programar el desarrollo en usos urbanos del suelo actualmente clasificado como de expansión urbana en el suroriente de la ciudad y del suelo urbano con tratamiento de desarrollo, así como orientar y consolidar el sistema de áreas protegidas y las áreas rurales, incorporando la aplicación coordinada de los distintos instrumentos de gestión del suelo previstos en la ley 388 de 1997.

Como lineamiento principal se encontraba la generación de suelo urbanizado para garantizar el acceso a la vivienda y enfrentar la urbanización ilegal en el marco de la generación de espacios urbanos de calidad que aseguren condiciones de habitabilidad como base para la construcción de convivencia y cohesión social (Secretaría Distrital de Planeación, 2004).

Esta operación estaría a cargo de la iniciativa pública y mediante un Plan Parcial de escala zona se definirían los ámbitos para el reparto de cargas y beneficios la programación de las inversiones y la distribución de responsabilidades para su ejecución, las orientaciones para las actuaciones privadas y los instrumentos de gestión del suelo a aplicar.

Cuando se formuló el proyecto Usme contaba con el 40% de las reservas de tierra del suelo de expansión de la ciudad lo que la hacía y sigue siendo apta la localización de programas de VIS. Para el diseño de la norma zonal definitiva la Secretaría Distrital de Planeación consolidó en el Documento Técnico de Soporte del Decreto 252 de junio de 2007 por medio del cual se “Adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme – Eje de Integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme” el diagnóstico de la zona, y los resultados de las consultorías previas. Este decreto fue concebido como una estrategia macro de construcción del borde urbano – rural en una porción del territorio de la cuenca del Río Tunjuelo, articulada con las políticas de protección del medio ambiente aprovechamiento sostenible de recursos, calidad de vida, estructuración espacial y coordinación institucional” ese se constituyo como el marco de la formulación del Plan Parcial Tres Quebradas y otros 3 PP contenidos en la Operación Nuevo Usme.

Objetivos

Los objetivos del Plan Parcial responden en términos generales a la formulación del Plan de Ordenamiento Zonal de Usme -POZ⁴:

1. “Espacial: Modelos de ocupación que no propicien la subdivisión, densificación ni el desbordamiento urbano.
2. Funcional: Distribución y capacidad de las redes de servicios y sistemas generales, acueducto, alcantarillado, vías, en función de la dinámica de ocupación del suelo.
3. Social: La propuesta espacial debe incorporar un esquema de organización social asociada al territorio, considerando a la población como principal actor para la protección de lo rural y el control de la urbanización informal.
4. Económico: El ordenamiento del territorio debe tener como principio la creación de proyectos productivos que se inserten en las redes de abastecimiento de la ciudad y la región como lógica de conformar circuitos productivos como soporte de subsistencia y generación de ingresos de los habitantes.”

⁴ Decreto 252 del 21 de junio de 2007 por medio del cual se adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme – Eje de Integración los Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme”; artículo 19 Principios del POZ, página 15

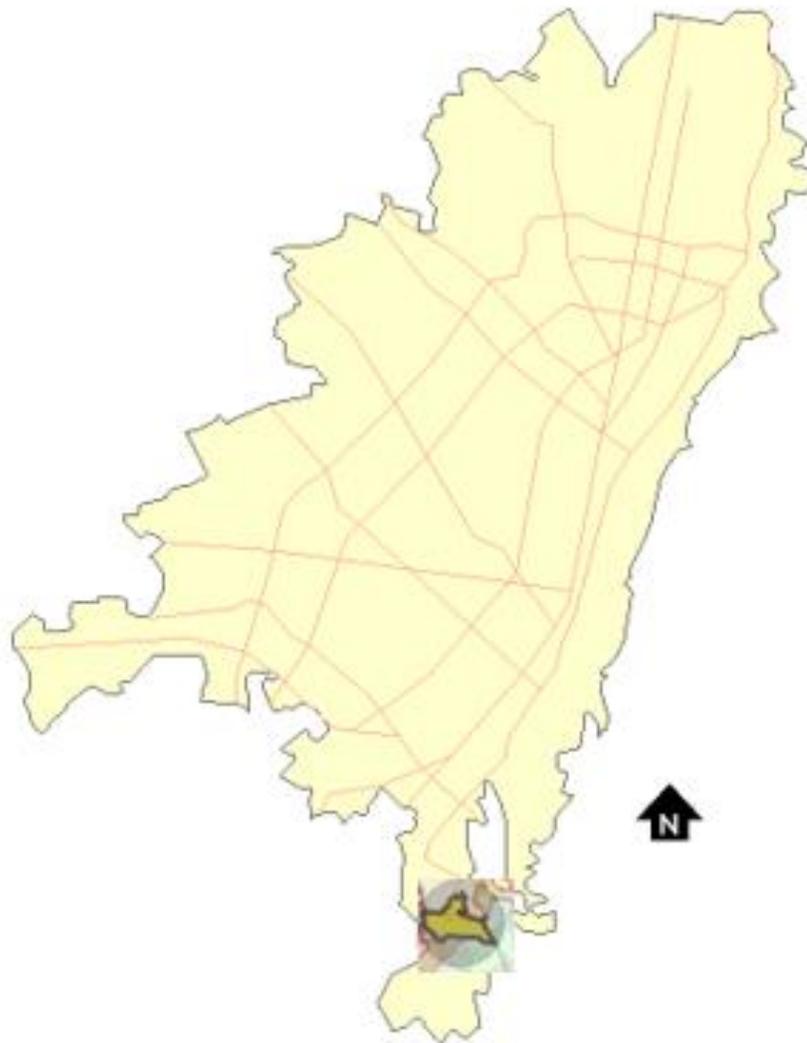
Pero el propósito del Plan Parcial como proyecto urbano consistía en

“contener la tendencia de crecimiento de la zona producida por la urbanización informal y consolidar la idea de ciudad urbanizada y equipada. Así mismo, sienta las bases para mejorar las condiciones de redistribución e impacto zonal de las inversiones requeridas para esta Operación, y para definir la transición a una nueva generación de proyectos de Metrovivienda en torno a una oferta inmobiliaria que incluya ideas con urbanismo y módulo básico de vivienda estructurados por las áreas protegidas y los espacios verdes y recreativos, así como un sistema vial intermedio y local que facilite la movilidad, soporte la construcción de referentes territoriales y lugares de encuentro e interacción. Igualmente, prevé la producción de suelo necesario para que a futuro se pueda consolidar el Área de Actividad Especializada Puerta al Llano en concordancia con el POT (Decreto 190 de 2004) sobre la estrategia de integración ciudad – región.”⁵

Hasta el año 2003 el Distrito había realizado una serie de inversiones en la localidad de Usme (Presa seca de Cantarrana, Ciudadela Nuevo Usme, Portal de Usme - Transmilenio, Planta de tratamiento El Dorado, entre otras), con las cuales se esperaba generar acciones que permitieran anticiparse a la urbanización informal, que para el año 2001 contaba con aproximadamente 6.500 ha (18% del área urbana de la ciudad) desarrolladas por fraccionadores ilegales 14 , situación que representaba una de las mayores agresiones a la cuenca baja del Río Tunjuelo. (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

⁵ Decreto 252 del 21 de junio de 2007 por medio del cual se adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme – Eje de Integración los Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme”; artículo 20 Estrategia para el desarrollo de los Planes Parciales, página 15.

Ilustración 41. Localización del Plan Parcial Tres Quebradas.



Área 322.95 ha	
Límites	
occidente	Avenida Caracas
sur	la proyectada Avenida Circunvalar del Sur
al norte y oriente	la Autopista al Llano

Fuente: DTS, Plan Parcial Tres Quebradas CONSULTORIA - CONSORCIO URBANISMO Y SISTEMAS LTDA - F.D.- M.S, 2008

Descripción general del proyecto

El promotor del Plan Parcial es la empresa distrital Metrovivienda (Ahora ERU). El proyecto del Plan Parcial Tres Quebradas - Usme, está localizado al sur oriente de la ciudad de Bogotá en proximidades del casco urbano del Antiguo municipio de Usme y a dos kilómetros aproximadamente del primer túnel existente sobre la carretera que conduce de Bogotá a Villavicencio sobre la Autopista al Llano, en sus alrededores se encuentran localizados hitos urbanos importante como los barrios Alfonso López, Comuneros, Juan Rey, Monte Blanco, el Parque Entrenubes localizado al costado nor. oriental del Plan Parcial en su extensión sur posterior al cerro de la cuchilla del Gavilán.

La principal directriz de diseño del Plan parcial Tres Quebradas - Usme lo constituyen la macroestructura ambiental del proyecto compuesta por el sistema orográfico y por el sistema hidrográfico. Los principales elementos de estos sistemas están compuestos por el Parque Entrenubes localizado al norte del plan parcial y el cual continua en su integración con el agroparque de los soches para continuar con las rondas de las quebradas y Los Cáquezas y Los Soches hacia la quebrada de Fucha (localizada dentro del Plan Parcial) las cuales a su vez son afluentes de este sistema hídrico ambiental principal del proyecto que lo constituye la Quebrada de Fucha.

Continuando por la ronda de la quebrada de Fucha se llega al sitio tres quebradas en donde se inicia la continuación del sistema macroambiental por medio del parque de la Requilina y donde se localiza el parque principal del proyecto alrededor del sitio conocido como Tres Quebradas (con un área aproximada de 13.21 Has).

En la continuación del paseo macroambiental paralelo a la ronda de la quebrada de Fucha se llegaría al polígono No 3 con el Parque Cantarrana y el cauce del río Tunjuelo como remate occidental de este paseo. Otra directriz de diseño la constituye la integración vial con los corredores del plan vial arterial que son: 1. La Autopista al Llano 2. La Avenida Caracas 3. La futura Avenida Circunvalar del sur. 4. La Avenida Usminia Se ha proyectado una vía (V4) de transporte público que une la Avenida Caracas con la Autopista al Llano con la futura Avenida Circunvalar del sur y con la Avenida Usminia. Esta vía constituye la espina dorsal del plan parcial Tres Quebradas y sobre este eje se desarrollará vivienda, comercio y usos institucionales para todo el proyecto. Los usos industriales tienen sus accesos privados con el fin de no mezclar el tránsito

vehicular con el tránsito de carga industrial donde se generará buena parte del empleo requerido para el Plan Parcial.

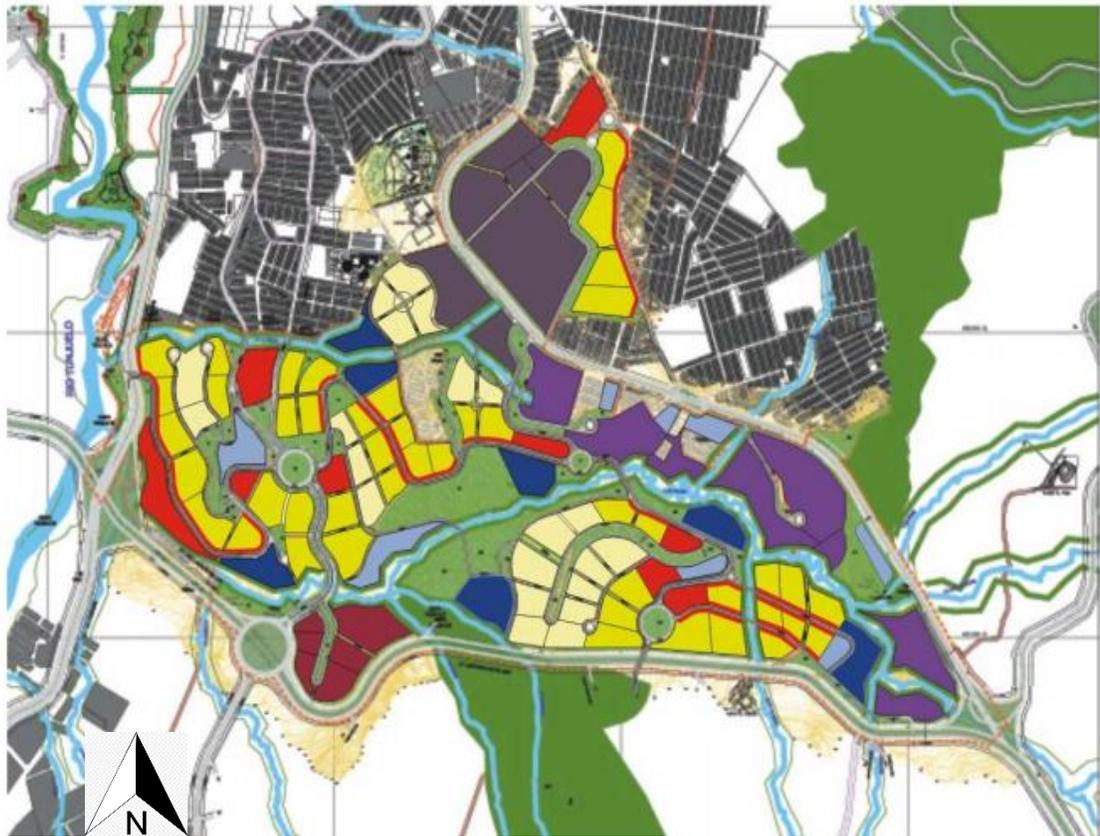
Otra directriz de diseño la marca la topografía quebrada del área del Plan Parcial lo cual ha obligado a trazar con curvas las vías V5 y V6 del proyecto que alimentarán las viviendas, los comercios y las áreas para institucionales como es el caso de los colegios, guarderías, puestos de salud y salones comunales.

Es necesario anotar que la inclinación de los lotes dificulta el trazado de las vías generando cortes en las laderas en el terreno, pero asimismo generará visuales de gran calidad y un recorrido espacial de alto valor urbano y paisajístico. (CONSULTORIA - CONSORCIO URBANISMO Y SISTEMAS LTDA - F.D.- M.S, 2008)

Usos del suelo

Todo el proyecto se encuentra en tratamiento de desarrollo y área de actividad urbana integral, esta a su vez se divide en tres zonas de uso: zona múltiple de industria y servicios que tiene dos áreas, por un lado, la plataforma logística central y por el otro la centralidad; también una zona de comercio y servicios para la industria y finalmente, la zona residencial con comercio y servicios o con actividad económica en la vivienda. Se propone como parte del 35% permitido para el área urbana integral en zonas residenciales la localización de comercio. (CONSULTORIA - CONSORCIO URBANISMO Y SISTEMAS LTDA - F.D.- M.S, 2008, pág. 166)

Ilustración 42. Usos propuestos en el Plan Parcial Tres Quebradas.



- | | | | |
|---|--|---|------------------------------|
|  | Zona múltiple industria y servicios (plataforma logística central) |  | Comercio |
|  | Zona múltiple industria y servicios (centralidad) |  | Equipamientos educativos |
|  | Zona residencial con comercio y servicios |  | Otros equipamientos públicos |
|  | Zona Residencial con actividad económica en la vivienda | | |
|  | Zona industrial de comercio y servicios | | |

Fuente: DTS, Plan Parcial Tres Quebradas, CONSULTORIA - CONSORCIO URBANISMO Y SISTEMAS LTDA - F.D.- M.S, 2008

Tabla 38. Localización de los usos.

USO RESIDENCIAL⁶	
Zonas residenciales con comercio y servicios	En las manzanas con frente sobre las vías que llevan el transporte público como son: la vía V-4, la Usminia y el circuito de la vía V-7 en un solo sentido generado en el área residencial al sur oriente del polígono. Esta propuesta se basa en que los multifamiliares que se construyan sobre estas vías puedan generar locales comerciales en los primeros pisos.
Zonas residenciales con actividad económica en la vivienda	En las manzanas que cuentan únicamente con frente sobre las vías V-7 que no lleven transporte público.
Barrios de mejoramiento integral	Se encuentran 2 barrios residenciales existentes ya legalizados de mejoramiento integral. Estos son El Tunó y La Huerta. El área ocupada por estos barrios son 3,8 has y 1,16 has respectivamente. Adicionalmente, colindando con el polígono, sobre la Autopista al Llano se encuentran 2 barrios residenciales existentes ya legalizados de mejoramiento integral. Estos son Puerta al Llano y Brisas del Llano.
ZONA MÚLTIPLE DE INDUSTRIA Y SERVICIOS	

⁶ “Dado a que este es un proyecto cuyo operador es Metrovivienda su objetivo es de dar solución de vivienda a los estratos económicamente más deprimidos de la población. Por lo tanto, toda el área residencial del proyecto será destinada a Vivienda de Interés Social tipo VIS o VIP”. (CONSULTORIA - CONSORCIO URBANISMO Y SISTEMAS LTDA - F.D.- M.S, 2008, pág. 174.)

Zona múltiple de industria y servicios plataforma logística central	Esta zona será ha sido destinada por el Plan Maestro de Movilidad para albergar el Intercambiador Modal del Sur oriente de la ciudad (12,25 has). Por otra parte, ha sido escogido por la Secretaría de desarrollo económico y el Plan Maestro de abastecimientos para albergar el Nodo logístico de abastecimientos (2 has) como uno de los nodos logísticos de abastecimiento de la ciudad debido a su localización estratégica en relación con los llanos orientales y el comercio con Venezuela.
Zona múltiple de industria y servicios centralidad	Esta zona se caracteriza por tener lotes de grandes pendientes contra la Autopista al Llano de manera que el acceso deberá hacerse por vías V-5 de uso exclusivo para servir a estos predios industriales. Se plantean lotes de mayor extensión donde se puedan situar parques industriales que, mediante su desarrollo manejen adecuadamente las pendientes y los lotes en terrazas para generar mayor área útil. Esta centralidad busca albergar la industria de procesamiento de alimentos y otras industrias derivadas del comercio que se genere con Venezuela y el oriente del país.
USO COMERCIAL	
Zona de comercio y servicios para la industria.	Este comercio tendrá acceso por la avenida circunvalar del sur, a través de la Avenida Usminia, se proyecta que allí se alberguen actividades como son: hoteles, restaurantes, centros comerciales y

	servicios dirigidos al transporte de carretera interregional e internacional.
Zonas de comercio en áreas residenciales.	<p>Se propone que este comercio se distribuya de manera equilibrada a lo largo de las áreas residenciales del polígono, como criterios se tiene los siguientes:</p> <p>Distribuir manzanas comerciales para los aglomerados residenciales tratando de conformar pequeñas centralidades donde se conjugue el comercio con los equipamientos y los parques.</p> <p>Se propone localizar un gran centro comercial con frente a la Avenida Caracas y con acceso por la vía de transporte público V-4 y que colinde con a la ronda de la quebrada Fucha,</p> <p>Localizar en los porteros pisos de los multifamiliares que se construyan sobre vías que lleven el transporte público de Transmilenio locales comerciales de bajo impacto.</p>

Fuente: realización propia con base en DTS, Plan Parcial Tres Quebradas, CONSULTORIA - CONSORCIO URBANISMO Y SISTEMAS LTDA - F.D.- M.S, 2008, pág. 168.170.

Adopción

El 28 de septiembre de 2009 fue adoptado el Plan Parcial Tres Quebradas por medio del Decreto Distrital 438 de 2009. El operador definido para la Operación fue Metrovivienda, hoy Empresa de Renovación Urbana –ERU. Como parte de las gestiones para su ejecución, la Administración Distrital ha venido trabajando para viabilizar las diferentes unidades de gestión, en particular, la Unidad de Gestión 1, con un potencial inicial de aproximadamente 10.400 unidades de vivienda (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

Dificultades

De las principales dificultades que se presentaron para el inicio de ejecución del proyecto se encuentra la delimitación “Área de Reserva Forestal Protectora — Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá” en julio de 2011 por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta delimitación afectaba toda el área de expansión sur, situación que suspendió por dos años y medio cualquier gestión de desarrollo en el ámbito del POZ Usme, sin embargo solo hasta 2013 se publica la Resolución 1765 de 2013 “por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, en relación con suelo urbano, de expansión urbana y las áreas ocupadas por infraestructuras y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental, ubicadas en suelo rural asociados al suelo urbano y de expansión urbana de la ciudad de Bogotá D. C.”, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la que se excluyen los suelos de expansión de la reserva y se hace posible retomar el desarrollo del Plan de Ordenamiento Zonal de Usme. (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, pág. 119).

La MEPOT (Decreto 364 de 2013) puso de manifiesto que las dificultades en la implementación de la operación se debían al desconocimiento, en el momento de su formulación, de las determinantes ambientales de superior jerarquía (Artículo 2 de la resolución 76 de 1977 del Inderena) que declaró que las zonas por encima de los 2650 m.s.n.m. hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Cuenca Alta del Río Bogotá, entre otras determinantes. Como parte del proceso de concertación ambiental de este POT se decidió devolver al suelo rural el área correspondiente al POZ Usme, correspondiente a los suelos de expansión de los polígonos 2, 3 y 4, quedando habilitado como suelo de expansión, únicamente el Polígono 1 (Plan Parcial Tres Quebradas). Esta situación hizo necesario la revisión y modificación integral del POZ Usme, el cual solo se reactivó con la suspensión del Decreto 364 de 2013 en el mes de marzo de 2014 (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

Por otra parte, once años después de su adopción las diferentes administraciones han hecho muy poco por la ejecución del Plan Parcial cuyos esfuerzos se han concentrado en la construcción de algunas obras de infraestructura vial correspondientes a la

Avenida Usminia, en la Unidad de Gestión 1, sin que se haya logrado aún la habilitación de suelo urbanizado y el desarrollo de proyectos de vivienda en este Plan Parcial.

Y es que precisamente el desarrollo del Plan Parcial no se puede desligar del desarrollo del POZ Usme, pues este último también ha presentado un escaso avance por causas relacionadas con la “desarticulación entre la programación y construcción de las inversiones públicas definidas por el POT con los respectivos Planes de Desarrollo Distritales, inequidades en los mecanismos para el financiamiento de las cargas generales de los planes parciales previstas en el POZ, poca capacidad adaptativa del marco reglamentario y de gestión de la operación y rechazo al proyecto por una parte de la población campesina residente en las veredas El Uval y la Requilina” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, pág. 128).

En cuanto a la programación y construcción de los servicios públicos, dada la magnitud del proyecto, la accesibilidad y prestación de los servicios públicos dependen de la concreción de las obras de infraestructura pública, en particular la realización de la Av Carcas desde Yomasa hasta el casco urbano de Usme y la conexión de las redes matrices de acueducto y alcantarillado en los suelos limítrofes al río Tunjuelo, sin embargo la débil articulación institucional en cuanto a la convergencia de los programas e inversión de cada entidad junto con las empresas de servicios públicos ha retrasado tanto la inversión como la ejecución de las obras, y en consecuencia de toda la operación (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

De hecho, el ajuste del reparto de cargas también es tema controversial y más si se tiene en cuenta que el reparto de cargas y beneficios es la esencia del instrumento de POZ. En este se adoptó un sistema de reparto fundamentado en la gestión asociada entre propietarios de suelo, urbanizador y promotor. No obstante la Secretaría Distrital de Hábitat- SDHT- y la Empresa de Renovación Urbana -ERU-, promotora del plan parcial “Tres Quebradas”, han adelantado análisis y modelaciones urbanísticas y financieras en el plan parcial, para determinar la viabilidad del mismo, encontrando que la mayor dificultad para el desarrollo del plan está relacionada con los altos costos de la infraestructura vial, agravado por el hecho de que buena parte de las cargas zonales son imputables a la ciudad infraestructura que debe ser asumida, tanto en suelo como en construcción, como contraprestación de los beneficios en uso y edificabilidad otorgados por el POZ.

En todo caso, se identificó que la falta de precisión en los mecanismos de financiación del POZ y en las reglas de equivalencias de los aportes en obra que podrían hacer el promotor, el agente urbanizador y/o el propietario del suelo han supuesto un obstáculo para el desarrollo de la operación, lo que implica las cargas locales de los 4 PP supera el 20% sobre el potencial de ventas. A esto se suman los costos asociados con las obras de mitigación por fenómeno de remoción en masa, que para el caso de las obras de urbanismo equivalen a un sobrecosto cerca del 7% adicional sobre ventas.

Cabe resaltar, que la rigidez del trazado malla vial ha condicionado la configuración espacial de las manzanas y por ende la optimización de la ocupación en las mismas teniendo en cuenta que el uso residencial es para el desarrollo de VIS y VIP. En este caso se ha hecho complejo para el promotor definir un patrón de ocupación que permita maximizar el desarrollo de las áreas útiles, dado los costos muy elevados en las obras de mitigación necesarias para la estabilización de suelos. “Esta distorsión entre las estimaciones iniciales de las cargas urbanísticas y el desarrollo específicos de los planes parciales y sus unidades de gestión, ha complejizado el balance financiero y la viabilidad de los planes parciales, para asegurar la construcción de la infraestructura vial de soporte” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, pág. 130)

Puestas en evidencia las grandes problemáticas y obstáculos que no permitieron el impulso de la ejecución del Plan Parcial, la SDHT y la ERU presentaron ante el Distrito la modificación de al Decreto Distrital 252 de 2007 "Por medio del cual se adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme" y el 22 de noviembre de 2018 se expidió el Decreto Distrital 675 de 2018 “Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 252 de 2007.

La justificación de esta modificación está sustentada en dos aspectos: 1) la conceptualización inicial del POZ Usme no tuvo en cuenta los aspectos arqueológicos y geológicos encontrados en la delimitación del POZ, las cuales afectan los aprovechamientos urbanísticos y alteran la estructura financiera planteada y 2) habilitar en el Plan Parcial Tres Quebradas las unidades de gestión 1 como detonante de la ejecución posterior del resto de la Operación.

Respecto al primer ítem, los estudios realizados evidenciaron que los aspectos arqueológicos y geológicos a pesar de estar circunscritas a la Unidad de Gestión 1 del Plan Parcial permiten establecer que tales realidades físicas serán elementos recurrentes en la totalidad del ámbito del POZ Usme, dada la homogeneidad del terreno en temas topográficos y en la identificación de hallazgos arqueológicos, presentes en otros proyectos que se han intentado emprender en la zona, como en la Hacienda El Carmen, en cuyo terreno se adoptó un Plan Parcial con el mismo nombre y en donde las condiciones geológicas, geotécnicas y arqueológicas son similares e igualmente tuvieron efecto en la dificultad de gestión y ejecución de los mismos, donde los estudios de detalle evidencian hallazgos arqueológicos en cerca del cincuenta por ciento (50%) del área, la cual se encuentra afectada con la declaratoria de parque arqueológico efectuada mediante Resolución 096 de 2014 del Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH“, por la cual se declaran áreas protegidas del orden nacional, que restringe el desarrollo urbanístico de un área importante del proyecto. (Secretaría Distrital de Hábitat- Empresa de Renovación Urbana., 2018).

En este mismo año, la Administración Distrital adelantó la gestión para impulsar el desarrollo de las unidades de gestión 1, 2 y 4 del Plan Parcial Tres Quebradas orientada al desarrollo de vivienda de interés social y de interés prioritario, el desarrollo de un equipamiento de salud de escala urbana-metropolitana, y de infraestructura zonal del Sistema Integrado de Transporte. No obstante, como se explicó anteriormente se encontró un desbalance financiero relacionado con las cargas locales y generales que superaban los promedios del mercado VIS y VIP, sumado a las limitaciones técnicas en el aprovechamiento urbanístico -derivadas de las condiciones del terreno-, y en consecuencia la no viabilidad del proyecto.

Con esta modificación se propició un escenario normativo y de gestión que viabiliza un escenario urbanístico y financiero que integra los efectos de las realidades físicas y que permite maximizar el aprovechamiento urbanístico fijado en el POZ. En todo caso los ajustes propuestos se agrupan en dos componentes así (Secretaría Distrital de Hábitat- Empresa de Renovación Urbana., 2018, pág. 8):

a. Ajuste en la naturaleza y escala de las cargas urbanísticas definidas en el reparto del POZ Usme. (No viabilidad Financiera)

b. Modificación de la norma urbanística en elementos no estructurales: malla vial intermedia y local, parques y equipamientos y configuración geométrica de manzanas. (Desarrollo urbanístico)

En síntesis, el Decreto 675 de 2018 contiene las siguientes condiciones (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, págs. 138-139):

- “Los trazados viales y los elementos de la estructura urbana deben ser definidos al momento de la formulación de los planes parciales del POZ Usme, siendo estos últimos ajustables cuando se haga el trámite de la licencia de urbanismo.
- Sobre la malla vial intermedia, esta se transforma dando lugar a que tanto las vías V-4 y las V-5 su trazado se defina dentro de cada plan parcial y la licencia de urbanismo, las cuales deberán obedecer a las condiciones físicas, geológicas, arqueológicas y técnicas de cada estudio, incluyendo los de amenaza y riesgo por remoción en masa.
- Los cambios en la malla vial mencionadas se permitirán si se cumple con la conexión entre estas vías, y la malla vial arterial e intermedia que se encuentra en el nuevo plano (5), junto con la estructura urbana del plan parcial y bajo los principios de accesibilidad, conectividad y funcionalidad.
- Sobre los cambios referentes a la malla vial, se agrega que las modificaciones y características de las vías con perfiles V-7 e inferiores podrán ser definidas y precisadas en la licencia de urbanismo, además se tendrá en cuenta en el proceso de trazado de estas vías, las características y condiciones físicas, arqueológicas, geológicas y técnicas de cada estudio, incluyendo los de amenaza y riesgo por remoción en masa.
- Así mismo se precisa la política general del Decreto 675, el cual consiste en seguir los parámetros del nuevo plano 5, así como las cesiones destinadas a equipamientos las cuales pueden ser precisadas en la licencia de urbanismo de acuerdo con las características y condiciones físicas, arqueológicas, geológicas y técnicas de acuerdo a los estudios técnicos correspondientes. No obstante, el urbanizador deberá mantener los porcentajes de la obligación de la cesión, la localización y las conexiones definidas en cada plan parcial, además, el

urbanizador deberá entregar los globos de terreno para cesión pública de acuerdo con condiciones de acceso, localización y restricción de localización y configuración geométrica.

- En cuanto a las características de localización de los parques, estos dependerán del plan parcial respectivo y podrán ser precisados en la licencia de urbanismo teniendo en cuenta y con las condiciones físicas, geológicas, arqueológicas y técnicas de cada estudio. Además, deberá mantener el porcentaje de la obligación, la localización y la conexión definida en cada plan parcial, y de acuerdo con las condiciones de distribución espacial, acceso, localización, restricciones y configuración geométrica.
- Se agregan también, varias formas de financiación, donde se describen los aportes para la financiación de las obras por parte de las entidades públicas sobre la viabilidad de proyectos VIS y VIP, a su vez, se agregan los recursos derivados de las compensaciones por la obligación de destinar suelo útil para VIS y VIP, en el marco del tratamiento del desarrollo urbano y de renovación urbana. Se le da confiere una nueva destinación a los recursos recaudados por el Decreto 075 de 2013 para la realización de obras de urbanismo y proyectos VIS y VIP, dichas alternativas también operaran por las cargas locales como las zonales.
- Se agregan y contemplan las avenidas proyectadas, tales como: las vías arteriales que consolidan la estructura urbana: Av. Usminia, El Uval, Los Alisos, la Paisajística de Tunjuelo y la Av. Sumapaz.
- Se eliminan las cargas del suelo de la malla vial intermedia y local junto con sus costos de construcción, agregando criterios de accesibilidad y configuración urbanísticas de las manzanas. Para los espacios verdes recreativos y deportivos de escala local, deben seguir los parámetros de la licencia de urbanismo.
- Se agrega el aspecto de suelos e infraestructura de las redes locales de distribución de acueducto y alcantarillado. Además, se agrega la importancia de la malla vial intermedia (vías V-4), lo que permitirá todo tipo de financiación que permitirá la ejecución de estas.

- Además del régimen de vigencia y derogatoria, establece un régimen de adecuación a las normas, los cuales permiten que los titulares de las licencias de urbanismo y las licencias que estén fundamentadas en el Decreto 252 de 2007 puedan modificarlas o solicitarlas acogiéndose al nuevo Decreto (675 de 2018), únicamente en lo referente a características de cesiones publicas obligatorias (vías, parques, zonas verdes y equipamiento comunal), no obstante, no puede el titular de la licencia disminuir el porcentaje mínimo de las licencias públicas obligatorias de cada plan parcial”.

Ilustración 43. Rrender aéreo del proyecto Tres Quebradas.



Fuente: ERU, <http://www.eru.gov.co:81/es/proyectos/tres-quebradas>

Identificación De Áreas Generadoras De Plusvalía. Por estar en áreas de expansión urbana todo el plan parcial está sujeto a plusvalía Sin embargo actualmente el plan parcial no cierra financieramente y produce perdidas, lo que significa que el valor de las cargas es mayor a los beneficios del plan.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Como valoración general de los Planes Parciales analizados se tienen las siguientes conclusiones. La primera viene desde la concepción de lo que es un proyecto surgido de este tratamiento ya que como instrumento de planeación de escala intermedia esta quedando a merced de los que técnica y normativamente se puede hacer, y en sí al aprovechamiento normativo que el mercado pueda explotar en un máximo beneficio económico. Sin embargo, esta falencia se encuentra en el origen mismo de la norma pues la adopción del instrumento mediante un decreto de adopción no se fijan las reglas relativas a el manejo del suelo, la captación de plusvalías, destinación y ejecución de las áreas de cesión y un cronograma plausible de ejecución, entre otras.

En este sentido aunque el desarrollo normativo de la nación ha propendido por la eliminación de pasos o requerimientos procedimentales, con el propósito de generar una mayor eficiencia en el trámite, se están devaluando la coordinación y armonización de los diferentes actores que intervienen en el proceso, por ejemplo, las relativas a decisiones ambientales que son de superior jerarquía o la concertación con las comunidades tradicionales, por lo cual el proyecto queda sujeto a grandes incertidumbres y retrasos considerables, aunado a el papel pasivo de que en varias ocasiones ha desempeñado la Administración Distrital en cabeza de la SDP, pues la labor ha quedado supeditada a la evaluación del cumplimiento técnico, numérico y normativo del proyecto, pero además es de reconocer que los resultados la calidad técnica de la información contenida en los conceptos de las entidades distritales, con frecuencia presenta carencias y vacíos respecto de las características y requerimientos técnicos para asegurar la construcción racional de las infraestructuras públicas en los suelos de desarrollo.

Otro aspecto tiene que ver con la precisión del ámbito espacial, tal como viene reglamentado un plan parcial de desarrollo se delimita sobre áreas mayores a 10 ha netas urbanizables, pero se ha desconocido la variabilidad de puede surgir cuando por medio del licenciamiento se erigen edificabilidades en las que no es necesario la formulación de un plan parcial y se encuentran al limite de las 10 ha netas urbanizables. Por lo tanto, es un criterio que puede pecar por el desconocimiento de características de orden geográfico, pues algunas áreas delimitadas constituyen enclaves importantes para la articulación urbana y muchas se quedan en la generación de unidades de vivienda acentuando la producción de espacios fragmentarios. En este sentido la SDP ha reconocido que la variedad de criterios de orden geográfico y jurídico contemplados por la norma para establecer la delimitación definitiva del polígono objeto de plan parcial, resultan insuficientes y en algunos casos contradictorios, para ofrecer certeza jurídica y procedimental, tanto a la administración como a los promotores interesados en adelantar la formulación de este instrumento, lo cual evidencia la urgencia que en el marco de la delimitación de un Plan Parcial, este se realice con un compromiso más enfocado hacia la noción de proyecto urbano en el cual la norma que lo propicia, se constituya en el medio y no la finalidad.

En vía de este propósito y teniendo en cuenta el papel de estos planes como proyectos a mediano y largo plazo, la actuación de Administración Distrital debe emprender un seguimiento más estricto para retroalimentar el proceso de la formulación de los nuevos proyectos urbanos y permitir los ajustes necesarios a planes parciales ya adoptados, dado que en el resultado final se encuentran elementos que no fueron previstos en la normativa o fueron consecuencia de actuaciones discrecionales.

5.2 Recomendaciones

Se plantean las siguientes recomendaciones:

Fortalecimiento y papel mas activo en cuanto a la operatividad de la Dirección de Planes Parciales permitiéndole responder con suficiencia a los retos urbanos, sociales, técnicos y normativos de los proyectos que aún se encuentran frenados y los nuevos que se formulen. En este sentido también sería importante la coordinación del trabajo y el apoyo técnico del sector público al privado (propietarios, gestores y promotores) más allá de la verificación técnica, el acompañamiento debe seguir luego de la adopción del respectivo plan parcial, y de manera particular, a la concreción de las decisiones referidas al proyecto urbano y sus calidades

urbanísticas en los planes parciales. De igual manera, el seguimiento a la ejecución de los planes parciales debe permitir ampliar el conocimiento detallado de las diferentes problemáticas que enfrentan los propietarios y promotores y la identificación de las causas por las cuales algunos planes parciales no han sido ejecutados o lo han hecho solo de manera parcial. Lo anterior con el fin de que el estado actúe de manera más activa e implemente mecanismos que aseguren su ejecución; por ejemplo, a través de declaratorias de desarrollo y construcción prioritaria, de la imposición efectiva de sanciones ante el incumplimiento de las normas y acuerdos consignados en el plan parcial y hasta propuestas de normativas de nivel nacional que aseguren la apuesta de la ciudad por la construcción de un proyecto urbano integral.

Igual este seguimiento, y de manera más operativa debe generar información precisa sobre la verificación de la ejecución de las obras de urbanismo, los proyectos constructivos, el cumplimiento de la entrega y escrituración de las zonas de cesión al Distrito y de las cargas generales, ya sean en suelo o través de pagos compensatorios. En especial, y por lo que esto significa para los hogares de menores ingresos, el cumplimiento de la obligación de suelo para vivienda de interés prioritaria debe ser central en el seguimiento de planes parciales. Este último tema, no solo como destinación de suelo en una licencia de urbanización, sino en que las viviendas sean entregadas efectivamente a los hogares que lo requieren.

Precisión y claridad de los conceptos técnicos emitidos por las entidades distritales vinculadas a los procesos de formulación de los planes parciales, con el fin de consolidar la información, priorizar la construcción efectiva de la infraestructura de malla vial arterial y superar el cuello de botella que supone la información desarticulada en las entidades distritales.

A. Anexo: matriz de analisis

B. Anexo: Fichas técnicas

C. Anexo: Entrevistas actores

Bibliografía

- Arteaga, I. (2007). Teoría y práctica del proyecto urbano: La experiencia europea a finales del siglo XX. *Dearq*, 16-29.
- Ayuntamiento de Madrid. (1985). *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Normas Urbanísticas*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Beuf, A. (2016). Las centralidades urbanas como espacios concebidos: referentes técnicos e ideológicos de los modelos territoriales del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Colombia). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 199-219.
- Carrillo, A. C. (2008). Avances del modelo de urbanismo colombiana: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteado por Javier García Bellido en 1998. *Architecture, City and Environment*, 135-144.
- Castellanos, J. C., & Rojas, M. C. (2016). Desarrollo institucional para los planes parciales. En C. Consuegra, J. C. Castellanos Molina, M. C. Rojas Eberhard, Y. Contreras Ortiz, A. Vela Prieto, & F. Roa, *Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y práctica, Bogotá 2000-2015* (págs. 26-46). Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.
- Concha, M. C. (2012). *La calidad de la oferta reciente de Vivienda de Interés Social en Bogotá*. Bogotá: Tesis de Maestría en Arquitectura .
- CONSULTORIA - CONSORCIO URBANISMO Y SISTEMAS LTDA - F.D.- M.S. (2008). *DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE DEL PLAN PARCIAL TRES QUEBRADAS - USME*,. Bogotá.
- Contreras O, Y. (2016). Los planes parciales como instrumentos de planeación y gestión en Bogotá: una mirada a la ejecución en la práctica. *Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y práctica Bogotá 2000-2015*, 125-139.
- Contreras, Y. (2016). Sistema urbanístico en Bogotá: reglas, prácticas y resultados de los planes parciales de desarrollo 2000-2015. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 9(17), 122-141. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu9-17.subr>
- Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. (2019). *Formulación de la Modificación del Plan Parcial de Desarrollo "El Edén - El Descanso"*. Bogotá.

- Escallón, C. (2010). Las preguntas por la calidad de la vivienda: ¿quién las hace?, ¿quién las responde? *Dearq*, 6-19.
- Jacobs, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitan Swing Libros.
- Lois, R. C., Gonzáles, J. M., & Escudero, L. A. (2012). Instrumentos de planeamiento en ciudades y metropolis. Legislación del suelo y planes urbanísticos. En R. C. Lois, J. M. Gonzáles, & L. A. Escudero, *Los espacios urbanos. El estudio geográfico de la ciudad y la urbanización* (págs. 295-402). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Mansur, J. C. (2017). Habitar la ciudad. *Open Insight*, VIII(14), 9-24.
- Martínez, E. (2014). Configuración urbana, habitar y apropiación del espacio . *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control* , 1-21.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial . (s.f.). *Gestión del POT. Instrumentos de Planificación, Gestión Urbana y Financiación* . Bogotá.
- (2019). *Modificación 3 Plan Parcial La Felicidad Documento Técnico de Soporte*. Bogotá.
- Orive, M. G. (2013). ¿Habitar la ciudad? Una aproximación a la experiencia de lo urbano desde la práctica artística contemporánea. *Arte y Ciudad - Revista de Investigación*(3), 385-402.
- Pagliai, C. (2000). Isaac Joseph (1988) El Transeúnte y el Espacio Urbano. *EURE*, 26(78), 137-139. Obtenido de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007800008&lng=es&nrm=iso. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007800008>
- Panerai, P., & Mangin, D. (1999). *Proyectar la ciudad*. Madrid: Celeste Ediciones .
- Pinilla, J. F. (2010). Los avances del proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá . En (. Samuel Jaramillo, *Bogotá en el cambio de siglo: pormesas y realidades* (págs. 337-366). Quito : Olacchi.
- Portas, N. (2003). El surgimiento del proyecto urbano. *Perspectivas Urbanas*(3), 1-11.
- Salazar, C. (2007). EL proyecto urbano. *Dearq*, 59-61.
- Salazar, J. (2017). *Construir la ciudad moderna: superar el subdesarrollo. Enfoque de la planeación urbana en Bogotá (1950-2010)* . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría Distrital de Hábitat- Empresa de Renovación Urbana. (2018). *DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE MODIFICACIÓN DECRETO DISTRITAL 252 DE 2007*. Bogotá.

- Secretaría Distrital de Planeación . (2000). *Documento Técnico de Soporte, Decreto 619 de 2000*. . Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación . (2019). DT03_ Anexo 01. En *Documento Técnico de Soporte Plan de Ordenamiento Territorial* . Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2004). Documentos Técnico de Soporte Decreto 190 de 2004.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2016). *Planes Parciales de Desarrollo. Evolución y práctica en Bogotá 2000-2015*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Documento Técnico de Soporte, Libro III. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *DT13_Anexo01_Soporte_AUI*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Libro II Documento Técnico de Soporte Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación . (2019). *Documento Seguimiento y Evaluación - Tomo 1*. Bogotá.
- Vela, A. (2015). Datos consolidados de ejecución. En *Planes Parciales de Desarrollo. Evolucion y práctica Bogota 2000-2015* (págs. 148-153). Bogotá.
- wolters kluwer. (s.f.). *guiasjuridicas.wolterskluwer.es*. Obtenido de https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAA AAEAMtMSbF1jTAAAUNjMwMDtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoA-GaetjUAAAA=WKE