



# Sistema urbanístico en Bogotá: reglas, prácticas y resultados de los planes parciales de desarrollo 2000-2015\*

Fecha de recepción: 22 de octubre de 2015 Fecha de aceptación: 15 de abril de 2016 Disponible en línea: 1 de junio de 2016

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales

Profesora

Universidad Nacional de Colombia

ycontreraso@unal.edu.co

**Resumen** El presente artículo forma parte de una investigación académica que evalúa los procesos de formulación e implementación de los instrumentos de planeación y gestión de suelo en Bogotá para el período 2000-2015. Este texto evalúa las reglas formales e informales que soportan la adopción del instrumento de plan parcial y sus aportes en la práctica al desarrollo de los principios y las estrategias de ordenamiento del territorio, así como sus efectos sobre la estructura urbana. Mediante un análisis empírico que combina información cualitativa y cuantitativa, se explican los procesos y resultados de los planes parciales a partir de los incentivos que generan el marco institucional y las estrategias de los actores involucrados en dicha gestión, en especial del sector público. Este análisis aporta evidencias para reflexionar y discutir las oportunidades y restricciones de los instrumentos de planeación y gestión para la construcción de ciudad.

**Palabras clave** Bogotá; gestión de suelo; planeación urbana; planes parciales; ordenamiento territorial

\* El presente artículo es resultado de un proyecto de investigación académico titulado: "Sistema urbanístico en Bogotá: implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial, 2000-2015", apoyado por la Universidad Nacional de Colombia. Grupo de investigación en estudios urbanos y regionales, IEU-UN, clasificado en categoría por Colciencias. Línea de investigación: Gobierno urbano y políticas públicas urbanas. Proyecto de investigación código Hermes 301119 de 2015, Universidad Nacional de Colombia. Agradezco los aportes de Christian Parrado, Julio Vega y Mario Avellaneda en la recopilación y sistematización de información, así como el apoyo de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital y de la Secretaría Distrital de Planeación para acceder a la información oficial del distrito.

# Urban Planning System in Bogota: Regulations, Practices, and Results of “Planes Parciales” 2000-2015

**Abstract** The present paper is part of an academic research, which evaluates the formulation and implementation processes of instruments of planning and land management in Bogota for the period 2000-2015. This paper evaluates the formal and informal rules, which support the adoption of the “Planes Parciales”, its contributions in the practice to the development of principles and strategies of land-use planning in the city; as well as its effects on urban structure. From an empirical analysis, which combines qualitative and quantitative information, the processes and results of partial plans are explained through incentives which generate the institutional frame and the strategies of actors involved in that management, especially the public sector through the state apparatus. This analysis contributes a set of evidences, which let reflect and discuss the opportunities and restrictions of planning instruments and urban management for the city construction.

**Keywords** Bogotá; land management; urban planning; master plan; land-use planning

## Sistema urbano em Bogotá: regras, práticas e resultados dos “planos parciais de desenvolvimento” 2000-2015

**Resumo** O presente artigo forma parte da pesquisa acadêmica avaliando os processos de formulação e implementação dos instrumentos de planejamento e gestão do solo em Bogotá para o período 2000-2015. Este texto avalia as regulamentações formais e informais que apoiam a adoção do instrumento plano parcial e suas contribuições, na prática, ao desenvolvimento dos princípios e estratégias de ordenamento do território, bem como seus efeitos sobre a estrutura urbana. Mediante análise empírica que mistura informação qualitativa e quantitativa são explicados os processos e resultados dos planos parciais a partir dos incentivos que geram o quadro institucional e as estratégias dos atores envolvidos em tal gestão, em especial do setor público. Esta análise contribui com evidências para refletir e discutir as oportunidades e restrições dos instrumentos de planejamento e gestão para a construção da cidade.

**Palavras chave** Bogotá; gestão do solo; planejamento urbano; “Plan parcial”; ordenamento territorial

## Introducción

En Colombia, la transformación de las ciudades a finales de los años ochenta y noventa, con motivo de la consolidación de los procesos de urbanización iniciados a mediados de siglo, se expresó en profundos cambios de los Gobiernos de las ciudades y de los instrumentos para enfrentar la gestión urbana. Muestra de ello fueron las reformas que incluyeron la elección directa de alcaldes, la extensión del período de sus mandatos y la modificación de atribuciones relacionadas con la planeación y el ordenamiento del territorio (Castells y Borja, 2000).

Tales transformaciones se formalizaron en el país con la Constitución Política de 1991 y otras normas generales que sentaron las bases, al menos en el ámbito formal, para que en los municipios del país se promoviera la articulación de los instrumentos de planeación de la inversión con los de ordenamiento territorial, se avanzara en procesos de democratización y descentralización política y administrativa y, con ello, en la materialización de los principales objetivos de los Gobiernos urbanos.

En materia de ordenamiento territorial, desde entonces, son los municipios los responsables de aprobar sus planes de ordenamiento territorial (POT) y los instrumentos de planeación y gestión de suelo (entre ellos, el plan parcial), con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales y legales asociados con la función social y ecológica de la propiedad y la función pública del urbanismo y promover un reparto equitativo de los beneficios del desarrollo urbano.

Estas bases normativas de carácter general y las reglas específicas para enfrentar los problemas urbanos relacionados con la forma como se ordena el territorio en Bogotá han tenido un proceso de implementación de distinto alcance y aún no existe un consenso sobre sus resultados en la práctica. Más allá de sus objetivos iniciales, los instrumentos diseñados son un asunto de debate por las posibilidades que brindan para la materialización de los principios del ordenamiento territorial en el corto, mediano y largo plazo y para enfrentar los retos de construcción y transformación urbanas.

De manera empírica y para un período amplio (2000-2015), este artículo estudia las oportunidades y restricciones del instrumento denominado plan parcial y sus principales contribuciones a la superación del desarrollo predio a predio, la generación de los soportes colectivos adecuados, el reparto equitativo de cargas y beneficios y la financiación del desarrollo de la ciudad, por medio del análisis sobre los incentivos que permitieron las normas generales y específicas y su aplicación por parte del aparato gubernamental. Al mismo tiempo, evalúa su aplicación integral e incorpora las condiciones de adopción e implementación y su expresión en el territorio.

Se pretende evidenciar cómo y qué ha aportado el plan parcial como instrumento de planeación y gestión de suelo en más de una década de aplicación por parte del distrito. El artículo se concentra en el papel que desempeñan los actores gubernamentales y el conjunto del aparato de Estado como orientadores de la política urbana

y de los instrumentos para la gestión del territorio; asimismo, reconoce la existencia de otros factores que intervienen en dichos procesos asociados con las reglas y prácticas de mercado, pero no se detallan como objeto del estudio.

## Estrategia metodológica

Este trabajo definió una estrategia de análisis cuantitativo y cualitativo. Por una parte, se hizo una revisión analítica de todo el período (2002-2015) sobre las reglas formales que definieron el alcance del instrumento, no solo las que establecieron sus objetivos, sino aquellas que definieron procedimientos, ya que se entiende que son estas las que estructuran incentivos o restricciones para su funcionamiento en la práctica. Se consultaron documentos oficiales publicados, documentos de diagnóstico y evaluación y estudios académicos que sirvieron como fuentes secundarias para documentar los procesos.

Los actos administrativos expedidos por las autoridades gubernamentales para la adopción de los planes (expedientes completos de cada plan

parcial) se revisaron con el fin de establecer las condiciones, los tiempos y las dificultades que tuvieron los actores en el proceso de adopción e implementación del instrumento. También se examinaron los datos oficiales de la Secretaría Distrital de Planeación relacionados con las normas urbanísticas aprobadas, así como la información catastral sobre desarrollos o construcciones en la ciudad.

El estudio se complementó con la experiencia de los actores que han gestionado el instrumento en la práctica, mediante entrevistas semiestructuradas y un taller con promotores privados, constructores y funcionarios públicos que participaron de la gestión, adopción e implementación de los planes en quince años de experiencia (gestores-promotores). Como se observa en la Tabla 1, se hicieron dieciocho entrevistas semiestructuradas con empresas constructoras, gestores urbanos, propietarios de suelo y funcionarios y exfuncionarios del distrito. Estas herramientas permitieron caracterizar las prácticas de los actores en aplicación de las reglas formales y reconocer sus principales resultados.

Tabla 1.  
Actores entrevistados para la investigación

Actor y fecha de entrevista	Actor y fecha de entrevista	Actor y fecha de entrevista
Constructora Capital (comunicación personal, 2 de julio de 2015).	CG Constructores (comunicación personal, 17 de julio de 2015).	Exdirectora de planes parciales (comunicación personal, 12 de julio de 2015).
Marval (comunicación personal, 6 de julio de 2015).	AR Constructores (comunicación personal, 22 de julio de 2015).	Director de planes parciales (comunicación personal, 14 de julio de 2015).
Vendome (comunicación personal, 8 de julio de 2015).	Urbanos (comunicación personal, 22 de julio de 2015).	Exfuncionario Secretaría Distrital del Hábitat (comunicación personal, 22 de julio de 2015).
Fundación Social (comunicación personal, 8 de julio de 2015).	Las Galias (comunicación personal, 27 de julio de 2015).	Funcionaria Empresa de Acueducto de Bogotá (comunicación personal, 14 de julio de 2015).
Julio Figueroa (comunicación personal, 9 de julio de 2015).	Exfuncionaria Dirección de Planes Parciales (comunicación personal, 12 de julio de 2015).	Profesional Secretaría Distrital de Planeación (comunicación personal, 13 de agosto de 2015).
Constructora Bolívar (comunicación personal, 14 de julio de 2015).	Directora técnica Metrovivienda (comunicación personal, 22 de julio de 2015).	Exfuncionario Secretaría Distrital de Planeación-Secretaría Distrital del Hábitat (comunicación personal, 14 de agosto de 2015).

Fuente: elaboración propia

El taller se llevó a cabo el 17 de julio en la Secretaría Distrital de Planeación con la participación de un grupo de gestores-promotores y funcionarios de la entidad; en él se discutió un informe de balance de los planes parciales en los últimos períodos de Gobierno.

## Resultados. Las reglas formales e informales como incentivos en el sistema urbanístico bogotano: ¿qué han producido?

Los principios que guiaron esta nueva concepción del ordenamiento territorial en 1997 generaron una redefinición normativa en materia de lo que hasta entonces se entendía como el “uso y disfrute” de la propiedad, del cumplimiento de su función social y ecológica, del alcance de los derechos y las obligaciones de los propietarios del suelo y del reparto equitativo de los beneficios del desarrollo urbano, entre otros. Vistos en conjunto, los nuevos principios e instrumentos de planeación y gestión urbana buscaron nuevas formas de financiación del desarrollo (Salazar, 2012). Este nuevo concepto de ordenamiento territorial se expresó en una serie de normas, procedimientos y actores e interacciones a la que llamaremos en este artículo sistema urbanístico.

De acuerdo con Maldonado, Pinilla, Rodríguez y Valencia (2006), el sistema urbanístico involucra reglas e instituciones que definen las competencias en materia de usos y ocupación del suelo, en las cuales señalan las responsabilidades de los actores públicos, los alcances de la participación de los actores privados y los instrumentos para la planeación y gestión. Sin embargo, deben incorporarse las interrelaciones que incentivan estas reglas y los instrumentos de planeación materializados en programas y proyectos, los

mecanismos de gestión que en la práctica permiten las reglas y su expresión en el territorio.

En síntesis, el sistema urbanístico va más allá del diseño urbano, la zonificación de usos y la definición de procedimientos. Es la articulación de reglas y actores encargados de la formulación e implementación de los instrumentos, así como sus implicaciones que permiten ordenar el territorio. De acuerdo con Zambrano (2002), las normas del urbanismo están asociadas con las funciones de gobernar y uno de los principales instrumentos de gobierno es el manejo de las formas urbanas, por lo que el urbanismo se convierte en una herramienta de poder, es decir, es mucho más que las normas.

Desde esta concepción, el ordenamiento territorial y su expresión en la ciudad no son neutros: están mediados por quienes encarnan el aparato público (actores políticos y el sistema burocrático), las reglas que definen las oportunidades y restricciones del territorio, los alcances de las actuaciones públicas y las interacciones entre los actores públicos y privados que participan de los procesos urbanos.

En este trabajo se entiende que las reglas formales estructuran marcos de acción y determinan los comportamientos de los actores, al mismo tiempo que las reglas informales o prácticas producto de las interacciones generadas en este contexto institucional señalan el alcance de los resultados de la acción pública. En otras palabras, los resultados y productos de la gestión urbana no solo están determinados por lo que está escrito en las normas, sino también por aquellos incentivos y comportamientos pautados de los actores que participan de las decisiones e intervenciones urbanas.

Se parte de la idea de que “las instituciones interesan” para analizar el sistema urbanístico,

entendidas no solo como el conjunto de las reglas de juego de una sociedad que reducen la incertidumbre, definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos y estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 1990), sino también como las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social (normas sociales que orientan los comportamientos y las prácticas de los actores o reglas informales, como acuerdos y códigos de conducta).

De acuerdo con lo anterior, el marco institucional —el conjunto de normas, tradiciones y costumbres que existen en un sistema político— es el punto de referencia a partir del cual los actores deciden su comportamiento (March y Olsen, 1997). Se asume que las instituciones se asocian con los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones incorporadas en la estructura organizativa de la política o la economía política (Hall y Taylor, 1996). Para entender el funcionamiento del sistema urbanístico y sus instrumentos, es relevante entender las reglas formales establecidas y también la forma en que los actores interactúan en el marco de lo que aquellas les permiten o restringen.

Como se observará en el análisis, las reglas formales que han orientado el funcionamiento del sistema urbanístico en la ciudad y sus modificaciones han intentado transformar el marco de intervención de los actores que participan en este, con el fin de cumplir los objetivos y principios propuestos en la ley general. Sin embargo, en razón a que en los procesos de formulación e implementación de las políticas urbanas y sus instrumentos estas reglas producen inventivos que son apropiados de distintas maneras por los actores (políticos, burocráticos, constructores, desarrolladores, propietarios, etc.), los resultados en el territorio deben ser objeto de evaluación bajo esa lente.

## Las reglas formales importan: transformaciones en el proceso de adopción de los planes parciales

Los planes parciales son instrumentos intermedios mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones del POT, con el objetivo de construir la ciudad en procesos formales de planeación y gestión del suelo necesario para usos urbanos, superar el desarrollo predio a predio, generar los soportes colectivos adecuados y asegurar y facilitar la financiación de estos con un reparto equitativo de cargas y beneficios entre propietarios y la ciudad.

El principal cambio introducido por el primer POT en la materia, además de la redefinición del alcance del instrumento, fue la determinación de las áreas en tratamiento de desarrollo a las cuales se les aplicaba la urbanización mediante plan parcial y los principios de la ley, con el fin de concretar la articulación entre la planeación y la gestión del suelo (programación de suelo), promover la gestión asociada y establecer mecanismos de financiación de las intervenciones urbanas con un principio de reparto equitativo de cargas y beneficios. De esta forma, el plan parcial era un instrumento de planeación intermedia que garantizaba el tránsito del plan y el proyecto específico que permitía la construcción formal de la ciudad.

Desde el año 2000 hasta hoy se evidencian avances importantes, pero también restricciones de la aplicación del instrumento de planes parciales. El cumplimiento de estos propósitos ha estado mediado por reglas procedimentales muy detalladas, procesos administrativos y rutinas organizacionales complejos con amplios márgenes de discrecionalidad, por discusiones sobre el alcance del instrumento en relación con los mecanismos del reparto, las características de las cesiones y cargas urbanísticas y por la provisión

de la vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritaria (VIP), entre otros. Esto ha limitado la aprobación de los planes en tiempos acotados y, por ende, la superación de algunos problemas identificados que dieron nacimiento a la norma superior.

La ejecución de los planes, que es la materialización de los objetivos normativos, se ha caracterizado por dificultades asociadas con las modificaciones de las orientaciones “políticas” de las políticas urbanas en cada período de Gobierno, las restricciones de la gestión público-privada del territorio y las limitaciones del sector público y privado para la concreción de la norma en bienes y servicios urbanos, entre otros.

### El proceso de aprobación de los planes parciales: reglas, incentivos y resultados

A lo largo de quince años, en el proceso de adopción de los planes parciales han confluído normas distritales y nacionales que han intentado regular sus alcances y procedimientos. Aunque el instrumento ha sido objeto de críticas por sus características y las obligaciones impuestas a los urbanizadores, con el tiempo ha habido más acuerdo sobre estos temas y sus principales objetivos. Sin embargo, no ha sucedido lo mismo en relación con su efecto, los procedimientos establecidos, los tiempos requeridos para su adopción y los propósitos logrados.

A pesar de que la competencia sobre los procedimientos para adoptar los planes parciales es del Gobierno nacional, durante los últimos nueve años (desde 2006), las reglas nacionales se han enfocado en expedir normas de carácter general, con el fin de delimitar los alcances de las burocracias locales, en el entendido de que este mecanismo permitiría superar los obstáculos que influyen en la adopción de los planes. Por medio de las normas generales se ha

intentado suprimir trámites, reducir tiempos, delimitar procedimientos, competencias y aspectos técnicos en materia urbanística, en algunos casos, por encima de la autonomía municipal. Los Gobiernos nacionales incluso han intervenido en temas estructurantes como el ambiental, la definición de las cargas y obligaciones, sobre todo en materia de VIS/VIP y las condiciones de incorporación de suelo rural en las ciudades para usos urbanos.

En el ámbito distrital, las normas se han concentrado en la delimitación del peso de las reglas urbanísticas, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de fondo de la ley. Desde el POT de 2000, su modificación en 2003 y su compilación en 2004 y más adelante en 2006 con el Decreto 436, se inició un proceso de definición detallada de lo que implicaba el tratamiento de desarrollo en la ciudad y de aquellas áreas que estarían sujetas a planes parciales.

La principal transformación normativa distrital sucedió en 2003, con el Decreto 469 del mismo año y la posterior compilación del POT (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a), cuando se demarcaron las áreas objeto de plan parcial. En este período se pasó de planes de dos hectáreas a la definición de áreas mínimas de diez hectáreas netas urbanizables en suelo urbano y cualquier suelo localizado en áreas de expansión. La posterior reglamentación expresada en los Decretos 327 de 2004 y 436 de 2006 detalló las características de los procesos de urbanización de los suelos en tratamiento de desarrollo y los procedimientos para promover la equidad en el reparto de cargas y beneficios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004b).

Estas reglas y sus transformaciones pretendían promover condiciones para superar el desarrollo predio a predio por medio del aumento del área mínima para plan parcial, garantizar los soportes

urbanos necesarios mediante la regulación de los porcentajes mínimos de las cesiones urbanísticas (25 % del área neta urbanizable), promover el desarrollo de VIS/VIP (20-15 %) y generar mecanismos de reparto de cargas y beneficios entre propietarios o gestores del plan y con la ciudad.

En este proceso, el distrito creó el Comité Técnico de Planes Parciales (CTPP), como instancia que ha venido transformándose, pero que, en esencia, apoyaría la gestión interinstitucional del instrumento. Sin embargo, 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.

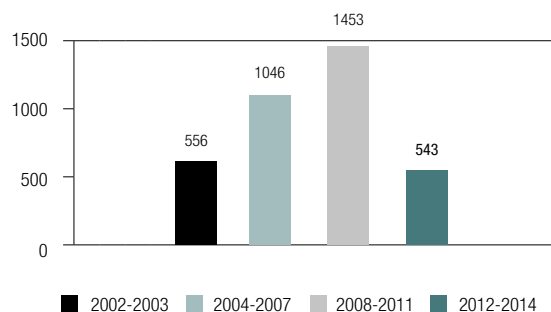
En el distrito ha habido una mayor estabilidad en las reglas generales que orientan los procesos del tratamiento de desarrollo, pese a que el detalle de la norma distrital es de alta complejidad técnica en lo que tiene que ver con los contenidos urbanísticos, lo que ha requerido de largos procesos de aprendizaje tanto de los actores privados como de funcionarios públicos.

Las normas nacionales y distritales han incorporado definiciones de tiempos en la búsqueda de la simplificación y la celeridad de los procesos. Antes de los Decretos 2181 de 2006 y 1478 de 2013, existían pasos previos a la formulación que han sido eliminados del proceso con el paso de los años (Presidencia de la República de Colombia, 2006; 2013). En estricto sentido, si fuera por lo que plantea la norma nacional, la adopción de un plan parcial tendría un tiempo máximo de seis meses; sin embargo, desde hace ya varios años, los debates se han enfocado en los procedimientos, trámites y tiempos de la adopción de los planes. Esto último evidencia que a pesar de los intentos de regulación general sobre el proceso, es en los procedimientos en donde está el centro de las discusiones actuales.

## Los tiempos de adopción: ¿capacidad institucional o exceso de trámites?

Al revisar qué se ha producido con estas reglas de adopción de los 43 planes aprobados entre 2002 y 2015 en Bogotá, se encontró que, lejos de tardar lo previsto por la norma, el tiempo promedio en la aprobación es de 988 días (cerca de dos años, ocho meses). De acuerdo con la Figura 1, el período en el que más se tardó en este proceso fue entre 2008-2011 (casi tres años, once meses) y el menor, 2012-2015 (un año, cinco meses).

Figura 1.  
Promedio de días para la adopción de planes parciales, Bogotá 2002-2015

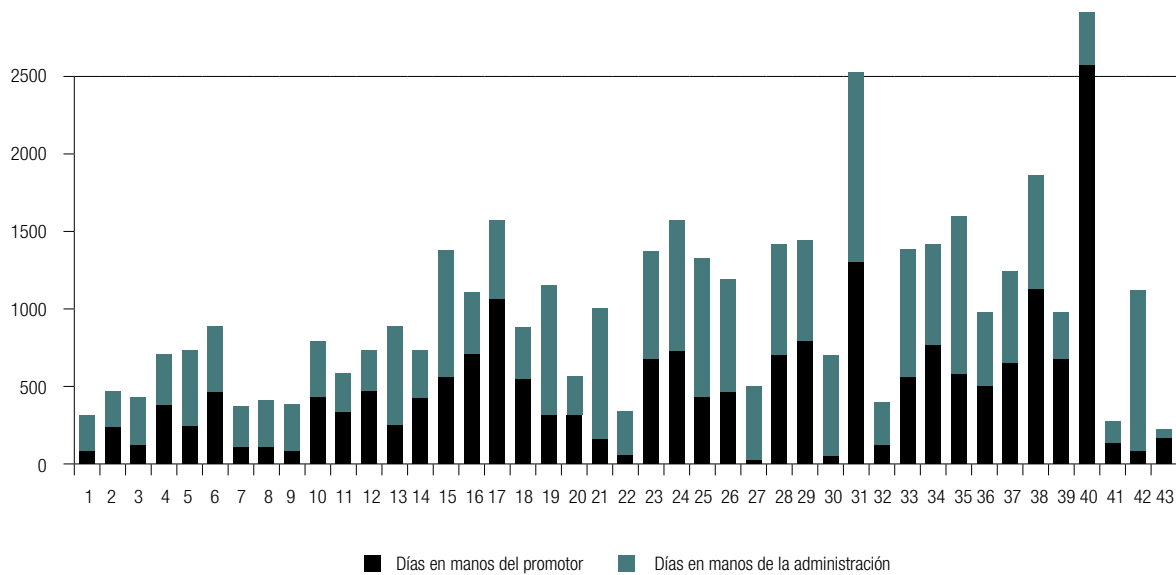


Fuente: elaboración propia con base en información oficial de archivo de los 43 expedientes de planes parciales (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2015)

En este análisis, es fundamental tener en cuenta que existen planes que iniciaron trámites en una administración y culminaron en una o varias posteriores. A pesar de los tiempos promedio ya señalados, se evidencian algunos planes que han superado este valor y han requerido entre tres y ocho años para aprobación. En la revisión detallada, se encontró que las demoras no solo están relacionadas con la actuación pública, sino también con la de los gestores-promotores. Como se observa en la Figura 2, el trámite en manos del promotor o gestor ha tardado 482 días en promedio, mientras en manos de la Administración ha tomado 516 días en promedio.



Figura 2.  
Distribución de tiempos en la aprobación de planes parciales,  
Bogotá 2002-2015



Fuente: elaboración propia con base en información oficial de archivo de los 43 expedientes de planes parciales (SDP, 2015)

Existen varias explicaciones a lo que sucede en esta fase del proceso. Si bien las normas nacionales y distritales intentan cubrir todos los aspectos de contenido y procedimentales y estos se cumplen, la gestión depende de personas —el funcionario público y los gestores-promotores—. El objetivo general del plan se diluye en un conjunto de trámites y pasos, cada uno de los cuales sigue a otro, en una cadena en forma de cascada en la que intervienen múltiples actores (públicos y privados) y que tiene fases de ida y venida permanente (los trámites requieren mucho detalle). Lo anterior se expresa en 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.

En la adopción se evidencian filtros que se deben superar para obtener la norma urbanística. En ese proceso, en cada espacio se desarrollan escenarios

de poder y negociación, en donde la acción del tipo de burocracia es determinante (Buchely, 2012), ya que el funcionario público cumple un papel importante en la aplicación cotidiana de la norma y en la distribución de recursos. De acuerdo con lo anterior, la burocracia de contacto o los mandos medios y su criterio técnico toman una fuerza determinante. Dentro de una misma entidad, la experticia técnica y descentralización de las funciones hacen que los criterios técnicos sean factores a concertar con base en la interpretación de la norma general. Igual sucede con los criterios que orientan los conceptos de la entidad que tiene como función planear y de las coordinadoras y ejecutoras de política.

En todo caso, la capacidad institucional del sector público es reducida para enfrentar estos procesos y la instancia creada para asesorar y agilizar (CTPP) no ha contribuido como se esperaba. El Comité se ha convertido en un filtro más dentro del proceso, sin la capacidad de coordinación

y gobernabilidad sobre los temas. El tiempo también depende de la coordinación entre funcionarios del Gobierno, no solo en trámites administrativos, sino en la visión de los temas urbanísticos y en este aspecto poco se ha avanzado en la ciudad.

La reglamentación del detalle de planes parciales en Bogotá y de las condiciones urbanísticas para acceder a la norma ha generado una profesionalización de los gestores-promotores, que son quienes entienden los trámites, los procedimientos y la aplicación de la norma. Es importante señalar que algunos de ellos tienen mayor experticia en conocimiento y gestión del proceso. Asimismo, en el análisis de los tiempos de los gestores privados es necesario tener en cuenta que sus gestiones dependen de sus planes de inversión, ventas, etc. Y los ciclos del mercado inmobiliario (Contreras, 2015).

### *Las cargas y los beneficios: alcance de los planes parciales*

El contenido de los planes parciales define el alcance del instrumento en general. En las normas analizadas se evidencia un contenido básico: planteamiento urbanístico, definición de lo público y privado, trazado del sistema vial, delimitación de espacio público, definición de los elementos ambientales, servicios públicos, norma urbanística (usos y edificabilidad), asignación de obligaciones y aprovechamientos (reparto equitativo de cargas y beneficios), plan de etapas y programación temporal del desarrollo y esquema de gestión y financiación (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2012). Pese a que en la práctica los planes han definido importantes áreas de suelo para el desarrollo de aportes para soportes urbanos para la ciudad, también se han convertido más en proyectos urbanos específicos, con indicaciones al detalle de distribución espacial, localización, accesos, configuración geométrica

y tipo de intervenciones que lo hacen inflexible frente a las condiciones cambiantes de la ciudad.

En el marco de la distribución equitativa de cargas y beneficios, en los planes parciales se consideran cargas generales los aportes para la infraestructura vial arterial y redes matrices de servicios públicos domiciliarios, elementos de la estructura ecológica principal, compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural y los costos asociados con la formulación y gestión del instrumento de planeación. De acuerdo con la norma vigente (POT), estos aportes dependerán de su existencia en el ámbito del plan parcial y formarán parte del reparto, lo que genera aprovechamientos adicionales por su entrega.

La norma exige el cumplimiento de unas cargas locales que se distribuyen entre todos los propietarios del plan parcial: sistema vial intermedio y local, sea vehicular o peatonal y los parqueaderos de uso público, redes secundarias, locales y domiciliarias de servicios públicos domiciliarios; cesiones y la dotación de equipamientos de educación, salud, cultura, centros asistenciales, seguridad y demás servicios de interés público y social; costos asociados con la formulación y gestión del plan parcial; la cesión del suelo para espacio público, su adecuación y dotación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a, art. 35). Asimismo, como aporte de los suelos en tratamiento de desarrollo para la generación de espacio público se establece un mínimo de 25 % del área neta urbanizable en las áreas de cesión obligatoria para parques y equipamientos (distribuidas en 17 % para parques y 8 % para equipamiento comunal público) y un porcentaje definido en cada caso la malla vial intermedia y local.

Estas áreas podrán aumentarse para cumplir con los estándares de habitabilidad (áreas de cesión correspondientes a las franjas de control

ambiental de la malla vial arterial, cesiones adicionales para parques y equipamientos y áreas de la estructura ecológica principal). Se instituye que la cantidad de suelo que debe obtenerse por concepto de cesiones urbanísticas obligatorias para zonas verdes deberá considerar la relación entre la densidad poblacional proyectada para el plan parcial y la cantidad de metros cuadrados que debe aportar para este tipo de cesiones (Decreto 436 de 2006), con el fin de cumplir el estándar de espacio público definido por el distrito capital. En la norma se acepta el pago compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos cuya área sea menor o igual a 2.000 m<sup>2</sup>.

Estas características de las cargas y cesiones urbanísticas se regularon en el distrito con los Decretos 327 de 2004 y 436 de 2006 y con el Decreto 2181 de 2006 del Gobierno nacional. El principal aporte del Decreto 436 de 2006 fue el procedimiento para el reparto de cargas y beneficios, el cual definió una metodología de cálculo que incluyó índices de construcción resultante según el producto inmobiliario tipo, que pretendía asegurar la financiación de las cargas locales y las cesiones adicionales de suelo para cargas generales (Ruiz, 2009).

Aunque existen diferencias notables entre gestores/promotores privados y funcionarios por las condiciones establecidas en la norma distrital de 2006 en relación con las cesiones y el aprovechamiento, esta norma se mantiene vigente y los datos de construcción y urbanización muestran que en los proyectos se ha destinado el suelo para espacio público y equipamientos definido por esta. Como se observa en la Tabla 2, 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 (diferencia entre área bruta y útil).

Sin embargo, como lo muestra la Tabla 2, solo un 19 % (136 hectáreas) de dicho suelo se ha habilitado (parques y zonas verdes) o se ha construido (equipamientos públicos). En el primer caso, la responsabilidad corresponde a los promotores y en el segundo, a las autoridades públicas distritales. Estos procesos dependen de la ejecución de las áreas útiles y de la entrega de las cesiones al distrito, que son gestiones en las que también se identificaron bastantes complejidades asociadas con los procesos administrativos que se requieren.

Tabla 2.  
Áreas brutas y útiles aprobadas en planes parciales. Bogotá 2002-2015

Período adopción	Área bruta	Área útil (ha)	Área aportada cargas	No construido cargas	Construido cargas
2002-2003	236	115	121	49	72
2004-2007	307	159	148	104	44
2008-2011	729	326	403	383	20
2012-2015	86	41	45	45	0
<b>Total</b>	<b>1.358</b>	<b>641</b>	<b>717</b>	<b>581</b>	<b>136</b>

Fuente: elaboración propia con base en la SDP (2015) y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (2015)

En el análisis empírico también fueron evidentes las limitaciones de los mecanismos para pactar compromisos del municipio en la gestión de cargas generales (Borrero y Montaña, 2015) y para promover que mediante la gestión de los actores privados se construyan dichas obras, las dificultades de los procedimientos de recepción de las obras por cargas locales por parte de la Administración distrital (IDU, DADEP) y restricciones en la definición de estrategias para cumplimiento de las cargas de las unidades de gestión urbanística (UGU).

El objetivo de la norma de lograr gestionar suelo y la financiación para la construcción de los soportes urbanos mediante los planes parciales por ahora se encuentra en los Decretos, pero no en el territorio, en cumplimiento de su función social y ecológica.

### *La vivienda social y prioritaria: ¿Prioritarias?*

La generación de suelo para vivienda social fue un objetivo explícito de la Ley 388 de 1997. Sin embargo, en las normas nacionales y en algunos Gobiernos de la ciudad, el alcance de dicho propósito se ha limitado, lo que ha hecho que poco se aporte en VIP (solo recientemente) y que el suelo destinado a VIS, como objeto de la obligación, también haya sido reducido.

En materia normativa, los porcentajes mínimos de VIS/VIP en planes parciales fueron establecidos por el POT desde el año 2000. Aunque este año no se contempló la equivalencia de VIP en suelo urbano y se permitió la selección del cumplimiento de la obligación en VIS o VIP, luego, las normas nacionales y distritales definieron las equivalencias y la incorporación de la obligación *exclusiva* de VIP de los últimos tres años. En todos los momentos se ha contemplado que esos porcentajes mínimos puedan ser localizados en los predios objeto del plan parcial, en pieza ur-

baña o en las áreas del mismo (traslado) o ser parte de un proyecto de Metrovivienda. Planeación Distrital fue la encargada de reglamentar la metodología y los mecanismos de cumplimiento de dicha obligación. Esto se formalizó con los Decretos 327 de 2004, 436 de 2006 y 138 de 2015, que señalaron mecanismos de pago y traslado. Los resultados de esta reglamentación expresada en el licenciamiento para el tratamiento de desarrollo y para planes parciales no están consolidados hoy en la ciudad, por lo que no es fácil establecer el alcance de esa obligación. Solo recientemente se inició el seguimiento permanente por parte de las entidades responsables.

Sin embargo, en el análisis de lo que instituyeron los Decretos en materia de vivienda, se encuentra que 18 de los 43 planes parciales ubicados en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, Engativá, Fontibón, Kennedy y Usme se especializaron en la generación de suelo para VIS (39%), dos de los cuales definieron como único producto la VIP (uno de iniciativa pública y otro de iniciativa privada) y otros tres mezclaron VIS con VIP (dos de aprobación reciente). Además, diez planes fueron aprobados exclusivamente para NO VIS, sin indicar vivienda social dentro del área del proyecto y en cinco se planteó la mezcla de la vivienda VIS con NO VIS. Aunque se pretendía promover la mezcla de usos y productos inmobiliarios, en trece planes parciales se trasladó el suelo de la obligación de VIS a otros proyectos —privados o Metrovivienda— (21 hectáreas). En el aparte dedicado al análisis de la ejecución de planes parciales se evaluará la construcción efectiva de estas áreas.

### *Gestión asociada y el desarrollo predio a predio: ¿Hasta dónde?*

Los planes parciales están concebidos para que se integren con otros instrumentos complementarios de gestión del suelo como el reajuste de

terrenos y las unidades de actuación urbanística, en el entendido de que uno de sus principales objetivos es la superación del desarrollo predio a predio. A partir de ello, se reglamentaron los mecanismos de reparto en el Decreto 436 de 2006. Aunque los planes adoptados permitieron la planeación de piezas urbanas de importante tamaño con sus respectivos soportes en suelo y en algunos casos se avanzó en la asociación en estructuras fiduciarias, en ninguno de ellos se formalizaron unidades de actuación urbanística (UAU) o se materializó el reajuste de terrenos o la integración inmobiliaria, en aplicación de la norma urbana, como lo planteaba la Ley.

En los 43 planes adoptados se halló que un 51,1 % era de un solo propietario (incluye estructuras fiduciarias), un 48,8 % era un solo predio y que en aquellos planes de varios propietarios se respetaron las divisiones prediales preexistentes (87,5 %). También se identificó que en los planes en que se definieron unidades de gestión sin que coincidieran los límites prediales preexistentes (distinto de los de gestión pública<sup>1</sup>), el proceso de ejecución de los mismos ha sido limitado (por ejemplo, Plan Parcial La Pradera).

Sin embargo, la posibilidad de que un solo gestor-promotor (que puede no ser propietario) lidere la adopción del plan ha generado dificultades para la gestión asociada y los procesos de reajuste de terrenos. Pese a la adopción de la norma, pueden existir propietarios renuentes o sin el interés explícito o inmediato de gestionar el desarrollo de sus predios. Asimismo, se ha evidenciado que en el momento de la ejecución del plan, cuando la norma ha condicionado el de-

sarrollo de áreas de terreno a la voluntad de uno o más propietarios, se dificulta la implementación del mismo. Lo anterior puede explicar las decisiones encontradas en los decretos de planes parciales aprobados a la fecha, referentes a mantener las unidades prediales preexistentes.

En el análisis de las normas y de los resultados obtenidos acerca de los tiempos, las cargas generales y locales, la provisión de VIS/VIP, la gestión predial y la validación con los actores involucrados mediante entrevistas, se encuentran algunos puntos en común. En primer lugar, se evidencia que las dificultades de la gestión de los planes parciales no están relacionadas solo con las restricciones impuestas por las normas que definen el contenido o los procedimientos, ya que en todo caso hay un componente humano. A partir de los incentivos que brinda el marco normativo, los actores (públicos y privados) tienen una importante participación en la interpretación de las reglas generales y específicas.

El proceso técnico para la adopción del plan se traduce en un conjunto de acciones con alto contenido de discrecionalidad. En el caso del sector público, esta se evidencia en la competencia que tienen los funcionarios de definir el alcance y contenido de los conceptos y requerimientos técnicos<sup>2</sup> (detalle de las políticas, intervenciones, etc.), el cumplimiento de los tiempos (suspensión de términos), la localización y características y calidad de las áreas de cesiones y obligaciones, entre otros. La minucia de los planes otorga al funcionario una altísima relevancia en la gestión y aprobación de los mismos. Debido al margen de interpretación de los funcionarios públicos y de la cantidad de actores involucrados,

1 En los planes Ciudadela El Porvenir, Hacienda El Carmen, Tres Quebradas y Edén El Descanso, las UGU no respetaron límites prediales en razón a que el sector público adquirió los predios para gestionar el globo de terreno completo.

2 Ancho de las vías, tipo de parques, localización, distribución y diseño —geométrico, arquitectónico— de las cesiones, tipo de obras de mitigación, alcance de las obras de servicios públicos, etc.

en el proceso de adopción existe un sinnúmero de tipologías urbanísticas y de configuraciones del espacio público resultante de los proyectos, que no brindan certidumbres sobre el alcance de la norma de planes parciales.

Para hacer frente a estas situaciones, se promovieron los Decretos 436 y 2181 de 2006. Es necesario tener en cuenta que las reglas las implementan personas y la pregunta central tiene que ver con el grado de discrecionalidad “admisible” en la aplicación de los instrumentos. En este aspecto, es preciso reconocer que las políticas públicas y sus resultados no solo reflejan lo que se hace en las legislaturas y las oficinas de la alta dirección, sino que en la toma de decisiones hay una mezcla de los lugares y las decisiones en los que intervienen los funcionarios técnicos y administrativos no directivos.

En la teoría y en la práctica, el concepto de “discreción” o “discrecionalidad” es relativo. La discrecionalidad en la atención de los problemas públicos está relacionada con ciertas características del ejercicio de lo público que hacen difícil reducirla, ya que este implica tareas complejas para las que la elaboración de normas, directrices o instrucciones no pueden circunscribirse a todas las alternativas posibles (Lipsky, 2010). El objetivo principal es que la ley sea sensible a las circunstancias particulares, pero que esté blindada ante transgresiones individuales. Para el caso aquí tratado, la discusión debe incorporar los aspectos relacionados con los límites de la intervención del aparato de Estado y la búsqueda del equilibrio entre rigidez e imparcialidad, por un lado y flexibilidad y legitimidad, por otro. ¿Cuáles son las fronteras permisibles? Ese debe ser el centro de la discusión pública.

### *La ejecución de los planes parciales en Bogotá: norma frente a práctica*

Los resultados de las políticas urbanas tienen una expresión en el territorio y se evalúan tanto en relación con lo que se pretendía bajo el precepto de la norma, como en las características de sus impactos conjuntos en el tiempo, los costos decisionales y las cuestiones como la legitimidad. Para ello, adicional al proceso de adopción, se examinó la fase de ejecución de los planes parciales en estos trece años posteriores a la aprobación del primer decreto.

Las áreas que se predelimitaron entre 2004 y 2006 por el distrito como suelo en tratamiento de desarrollo objeto de plan parcial se han modificado con el tiempo y en 2015 suman 5.003 hectáreas (SDP, 2015). De este total, entre 2002 y 2015<sup>3</sup> con los 43 planes se aprobó norma para 1.358 hectáreas, es decir, se “habilitó” un 27 % del suelo que se encuentra definido para aportar a la construcción de la ciudad mediante este instrumento de planeación y gestión del suelo. Falta por aprobar un total de 3.646 hectáreas, de las cuales 612 están en planes parciales en formulación y 3.034 hectáreas en planes parciales predelimitados que no han iniciado trámite. Lo anterior podría evidenciar que el instrumento ha sido poco utilizado y aún existe una importante cantidad de suelo por desarrollar en la ciudad.

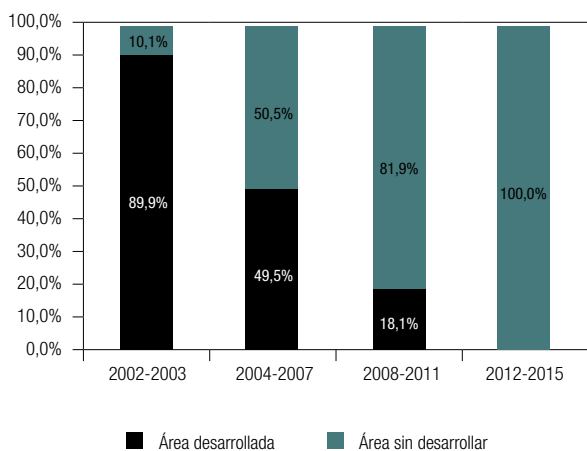
La ejecución de los planes parciales se puede ver en dos sentidos: la construcción de las áreas útiles y la urbanización y dotación de las áreas de cesión (incluidas las cargas generales). Como se observa en la Figura 3, del área útil con norma

3 Con corte a noviembre de 2015.

aprobada (644,1 hectáreas) en trece años solo se ha construido (incluye en proceso o en obra) un 38 % de las áreas útiles (248,5 hectáreas).

El suelo con norma aprobada en 2002-2003 está desarrollado en un alto porcentaje (89,9 %). Sin embargo, para el resto de períodos se observan porcentajes importantes de suelo por desarrollar (entre 50 y 81 %).

Figura 3.  
Área útil desarrollada y por desarrollar en planes parciales.  
Bogotá 2002-2015\*



Fuente: elaboración propia con base SDP (2015) y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (2015)

\*Fecha de corte de los datos a julio de 2015

Aunque las áreas útiles están desarrolladas en un 38 %, si al análisis de suelo habilitado o construido se suman las áreas destinadas a cesiones y cargas generales, es decir, la efectiva destinación y dotación del terreno destinado a parques, equipamientos y sistemas generales, el porcentaje de desarrollo de los planes parciales se reduce a 27 %.

Varias razones pueden explicar estos resultados (SDP, 2015). La primera tiene que ver con las condiciones normativas aprobadas que han limitado o desacelerado el desarrollo del total del área o de parte de esta. Ejemplo de ello es la indefinición de mecanismos claros para la entrega o

recepción de cargas locales entre propietarios de las unidades de gestión o de los propietarios-desarrolladores con la Administración distrital y los trámites adicionales específicos no resueltos y que se deben adelantar en el marco del proceso de licenciamiento y construcción (entrega y recibo de cesiones, aprobación de diseños específicos, planes directores, etc.).

La segunda está asociada con las prácticas especulativas de los propietarios del suelo con norma adoptada en espera del aumento del precio de sus terrenos. Estos comportamientos están ligados al concepto patrimonialista de la propiedad, característica de algunos de los propietarios de suelo (Morales, 2007). En otros casos, debido al tamaño de las áreas de los terrenos, la programación de la ejecución de los planes parciales por parte de los constructores se hace para largos períodos, de acuerdo con sus proyecciones basadas en el mercado inmobiliario de la ciudad.

Por último, en el análisis se evidenciaron dificultades que surgieron luego de la adopción del plan, relativas a las condiciones cambiantes de la ciudad, decisiones de superior jerarquía, otras que modifican las condiciones de los terrenos, problemas jurídicos sobre la propiedad de los terrenos y ocupaciones informales, entre otras.

### *Usos desarrollados en los planes parciales: suelo para vivienda y otros usos*

La distribución de los usos aprobados en los 43 planes parciales muestra que la mayor parte del área útil con norma adoptada (644,1 hectáreas) ha sido para el desarrollo de vivienda con 483,8 hectáreas (318,1 para VIS y 165,7 para NO VIS), seguido por 160,3 hectáreas para otros usos. Como ya se anotó, el suelo útil con norma que hoy está habilitado o construido llega a 38 %. En la Tabla 3 se desagrega por usos la cantidad de suelo desarrollado o construido en la ciudad y las áreas que faltan por desarrollar.

Tabla 3.

Suelo desarrollado y sin desarrollar en planes parciales por usos. Bogotá 2002-2015

Usos	Aprobado (Decreto)	Desarrollado (ha)	Sin desarrollar (ha)	Desarrollado (%)	Sin desarrollar (%)
VIS/VIP	318,1	141,9	176,2	44,6 %	55,4 %
NO VIS	165,7	69,1	96,6	41,7 %	58,3 %
OTROS USOS	160,3	31,3	129,0	19,5 %	80,5 %
<b>Total</b>	<b>644,1</b>	<b>242,3</b>	<b>401,8</b>	<b>37,6 %</b>	<b>62,4 %</b>

Fuente: elaboración propia con base en SDP (2015) y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (2015)

Como se observa, solo un 43 % del suelo destinado para vivienda se ha construido (141,9 en VIS/VIP y 69,1 en NO VIS). El porcentaje es mucho menor en otros usos (comercio e industria), ya que solo se ha construido un 19 % del suelo con dicha destinación. También es importante señalar que un 58 % de la VIS construida ha sido VIP, producto de la gestión del sector público (70 %), de este en asocio con el sector privado (23 %) y un plan de iniciativa privada (7 %).

Un 62 % del suelo que falta por desarrollar o construir se distribuye así: 80,5 % del suelo aprobado en otros usos y 57 % en vivienda (55,4 % para VIS y 58,3 % para NO VIS). De 176 hectáreas de VIS sin desarrollar se encuentran en gestión o proceso de desarrollo un total de 126 hectáreas, como producto de la habilitación de suelo para VIP de los últimos tres años. Como se observa en la Figura 4, aunque desde la planeación el objetivo era consolidar una morfología urbana equilibrada y con soportes, este propósito solo se ha logrado en algunas áreas de la ciudad (sobre todo en la zona occidental) con las limitaciones ya señaladas en términos de cumplimiento de cargas generales y locales.

Si se observa además la relación del plan parcial con otros instrumentos de desarrollo regional, es notorio que su alcance también ha sido

reducido, ya que aún existe un gran porcentaje de áreas sin desarrollar y los planes adoptados se han concentrado en la definición y aplicación de la norma solo dentro del área urbanizable de la capital, sin una visión de integración regional amplia (no solo en términos de proyectos inmobiliarios).

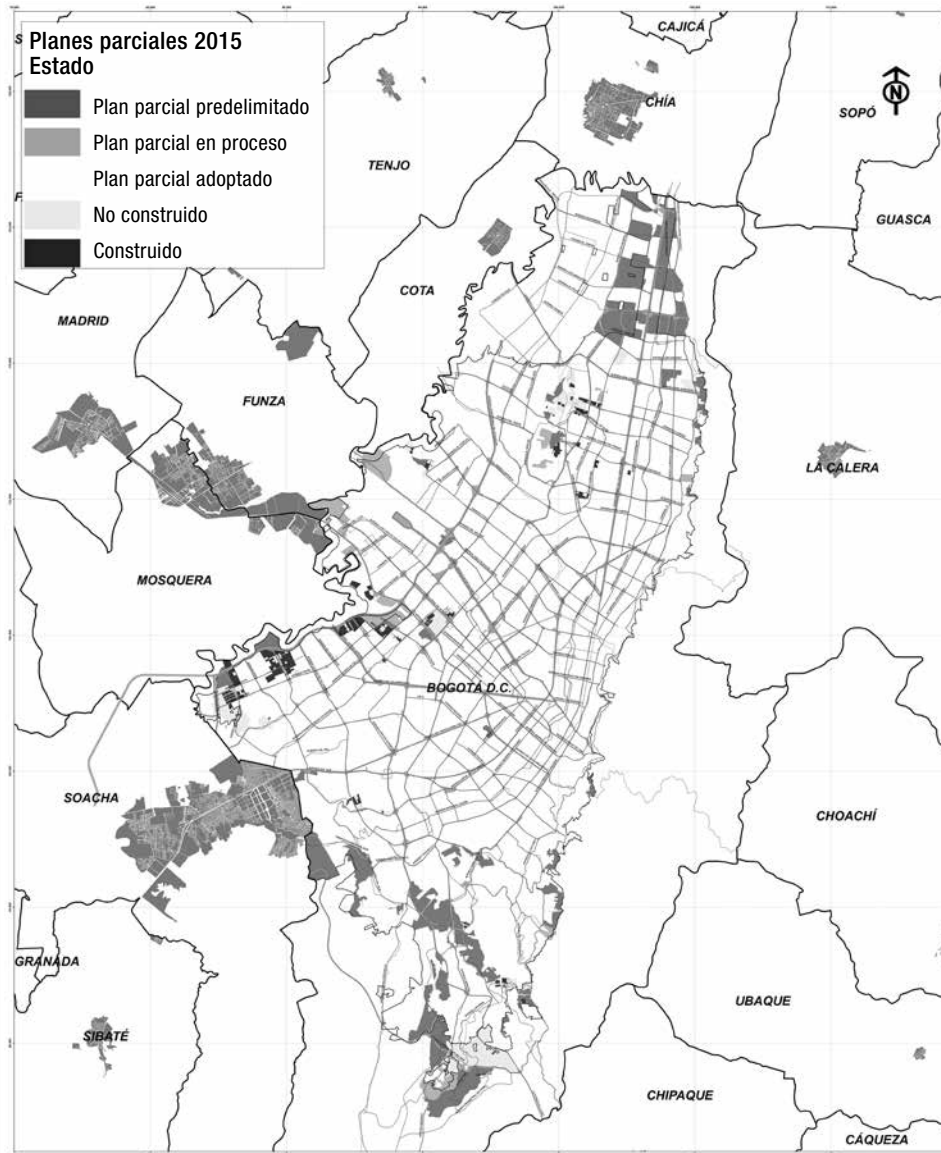
## Conclusiones y recomendaciones

El análisis presentado permite identificar las oportunidades y restricciones de las normas y del proceso de aprobación y ejecución de los planes en la ciudad y demostrar cómo los objetivos de la norma general están determinados por un conjunto de factores asociados con la forma en la que se utilizan las herramientas de gobierno (entre ellas, las reglas formales y el aparato público) y cómo se produce la interacción entre los actores involucrados en la aprobación y en la implementación de las reglas.

En cuanto al marco normativo, la experiencia de esta evaluación muestra que aún quedan por resolver algunos aspectos en las reglas formales. Esto tiene que ver con la necesidad de discutir y articular los propósitos de fondo de los Gobiernos nacional y distrital respecto al objetivo de los planes para los suelos urbanos y de expansión y sus alcances para la construcción de ciudad.



Figura 4.  
Estado de planes parciales y áreas desarrolladas y por desarrollar. Bogotá 2002-2015



Fuente: elaboración propia con base en la SDP (2015)

Varias normas generales y procedimentales mantienen la visión del desarrollo predio a predio en una época de las ciudades que ya se ha transformado, por lo que su revisión es determinante. En el distrito, la revisión ordinaria del POT debe recoger las dificultades en materia de instrumentos específicos y de gestión y redefinir el alcance de los planes parciales con una planeación más

flexible y con soportes técnicos que orienten la actuación del funcionario público y otorgue certidumbre a los gestores-promotores públicos y privados.

El acto administrativo de plan parcial es un documento con múltiples detalles que lo hacen inflexible y su modificación se convierte en el

trámite de un nuevo plan. Las minucias desvirtúan el objeto de la planeación del instrumento y lo convierten en un proyecto urbanístico. Se requiere llegar a acuerdos fundamentales en las normas superiores para garantizar que los detalles se cumplan en los procesos de licenciamiento. La otra opción es seguir normalizando las alternativas posibles (*n*), mantener su inflexibilidad y rigidez y luchar indefinidamente con los grados de discrecionalidad (que no son eliminables por completo), los tiempos largos y una limitada ejecución de los planes.

La planeación de largo plazo y la definición de los mecanismos de financiación del desarrollo urbano deben contemplar el plan parcial como un instrumento determinante. Sin embargo, persiste una limitada articulación entre los programas de ejecución y el POT (Veeduría Distrital, 2015), que ha dificultado que este instrumento intermedio de planeación y gestión garantice la conjunción de las piezas urbanas que ha logrado adoptar. Asimismo, los soportes urbanos que se esperaba obtener para la ciudad con la aprobación de planes parciales hoy no se han materializado en el territorio, lo que reduce la efectividad que se pueda adjudicar al instrumento.

Estos asuntos contemplan la expedición de reglas generales y específicas y la gestión con el sector privado para gestionar mecanismos de reparto de los beneficios del desarrollo urbano y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. En ese mismo sentido, se requiere la articulación de la planeación y de la gestión con otros instrumentos como las declaratorias de desarrollo prioritario, el seguimiento al cumplimiento de la obligación VIS y VIP y de las metas de espacio público y demás soportes urbanos en la ciudad.

En este proceso es fundamental definir el futuro de las delimitaciones de planes parciales y el al-

cance de dichas definiciones territoriales, ya que no en todos los casos son suelos aptos para el desarrollo inmobiliario (cerca de un 38 % de este suelo está en zonas de riesgo). Podría decirse que la ciudad se halla en un escenario de escasez relativa de suelo (Morales, 2007), pues son pocos los terrenos bien ubicados, servidos, sin riesgo y de gestión oportuna. Es determinante resolver los aspectos estructurales relacionados con la formulación y ejecución de los planes parciales (tiempos, procedimientos, etc.) y avanzar en el mejoramiento de estos procedimientos y de marcos institucionales que viabilicen los objetivos del instrumento.

Algunos desafíos comunes en los países de América Latina están asociados, entre otros, con la necesidad de superar la existencia de un rígido e idiosincrático marco jurídico que intimida las respuestas a las razonables y legítimas demandas sociales (Smolka y Furtado, 2014). En la ciudad actual se observan temas novedosos para resolver que inciden en el alcance del instrumento (pasivos ambientales, recuperación morfológica, uso del subsuelo, mezcla de usos, mecanismos financieros para cumplir el reparto, etc.) y que requieren mayor creatividad para el diseño de propuestas para enfrentarlos.

La mezcla de usos se convierte en un asunto de trascendencia para la construcción de ciudad y para la aprobación de los planes parciales que se encuentran en proceso. Para lograr lo anterior, es fundamental diseñar estrategias y rutinas organizacionales que perduren y ampliar las capacidades institucionales de las entidades que intervienen en el proceso, lo que pasa por una discusión pública sobre la importancia política (de política pública) que tiene este tema para los Gobiernos de la ciudad.

Para finalizar, es preciso reflexionar sobre las causas para que un 62 % de suelo con norma

aprobada no se haya desarrollado, con el fin de ofrecer opciones para resolver la permanente discusión de si aprobar o no más planes parciales de desarrollo en la ciudad en un escenario que combina saturación de mercado, especulación de terrenos, escasez relativa de suelo y en la que es cada vez más necesario pensar instrumentos para la renovación de una ciudad consolidada.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004a). *Decreto 190 de 2004*, “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”. Bogotá: Registro Distrital No. 3122, junio 22 de 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004b). *Decreto 327 de 2004*, “Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital”. Bogotá: Registro Distrital No. 3196, octubre 11 de 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Decreto 436 de 2006*, “Por el cual se dictan disposiciones comunes a los planes parciales en tratamiento de desarrollo, y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios”. Bogotá: Registro Distrital No. 3636, octubre 19 de 2006.
- Borrero, O. y Montaña, M. (2015). *Los planes parciales en Colombia: evaluación de la aplicación de planes parciales y reajuste del suelo en siete ciudades colombianas: 2006-2013*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Buchely, L. (julio-diciembre, 2012). Bureaucracy, Distribution and Social Change. A Critique of Colombian Statelessness. *Universitas*, 0(125), 121-148.
- Castells, M. y Borja, J. (2000). *Lo global y lo local. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México D. F.: Taurus.
- Contreras, Y. (2015). *El comportamiento del licenciamiento e iniciación de vivienda en Bogotá: un breve análisis de las cifras*. Recuperado de <http://imaginabogota.com/academia/el-comportamiento-del-licenciamiento-e-iniciacion-de-vivienda-en-bogota-un-breve-analisis-de-las-cifras/>
- Hall, P. y Taylor, R. (junio, 1996). A Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Maldonado, M. (2003). *Reforma territorial y desarrollo urbano-experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Centro de Documentación en Políticas Públicas del Distrito Capital.
- Maldonado, M. M., Pinilla, J. P., Rodríguez, J. F. y Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Estudio introductorio de Rodolfo Vergara*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2012). *Planes parciales*. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentaciones-Guias/Planes%20parciales.pdf>
- Morales, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano*. Recuperado de

<http://es.slideshare.net/graciela-mariani/morales2007-reflexiones-mercadosuelo-b>

North, C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Presidencia de la República de Colombia. (2006). *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”. Bogotá: *Diario Oficial* No. 46.320, julio 5 de 2006.

Presidencia de la República de Colombia. (2013). *Decreto 1478 de 2013*, “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2181 de 2006”. Bogotá: *Diario Oficial* No. 48.849, julio 12 de 2013.

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

Salazar J. (2012). *Fortalecimiento del sistema de ciudades. Instrumentos de planificación*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Secretaría Distrital de Planeación [SDP]. (2015). *Planes parciales de desarrollo. Evolución y práctica*. Bogotá. 2000-2015. Recuperado de [http://www.sdp.gov.co/imagenes\\_portal/documentacion/Libro-PlanesParciales/PlanesParcialesDigital.pdf](http://www.sdp.gov.co/imagenes_portal/documentacion/Libro-PlanesParciales/PlanesParcialesDigital.pdf)

Smolka, M. y Furtado, F. (eds.). (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: respuestas locales a problemas regionales*. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy.

Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. (2015). *Base de datos predial vigencia 2015*. Recuperado de <http://www.ideca.gov.co/es/servicios/mapa-de-referencia>

Veeduría Distrital. (2015). *Balance de ciudad 2000-2016. Menos pensamiento mágico, más racionalidad colectiva*. Recuperado de [https://veeduriadistrital.gov.co/?q=content/Prevencion\\_es\\_tomar\\_buenas\\_decisiones](https://veeduriadistrital.gov.co/?q=content/Prevencion_es_tomar_buenas_decisiones)

Zambrano, F. (2002). La ciudad en la historia. En C. Torres (ed.), *La ciudad y hábitat de diversidad y complejidad* (pp. 122-148). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.