



**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS**  
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA

---

**GESTION DEL SUELO EN BOGOTA Y DEFICIT HABITACIONAL EN VIVIENDA  
DE INTERES SOCIAL**

**SANDRA JOHANNA LEYVA ROLÓN  
JORGE FERNANDO FORERO CASTAÑEDA**

**TRABAJO DE GRADO**  
Para optar al título de Magister en Economía

**DIRECTOR: Dr. OSCAR ARCOS PALMA**  
PhD (c) en Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS**  
**FACULTAD DE ECONOMIA**  
**MAESTRIA EN CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**BOGOTA**  
**2014**

Doctor

**ÁLVARO ANDRÉS VERNAZZA**

Director Maestría en Ciencias Económicas

Universidad Santo Tomás

Asunto: Aval a trabajo de grado de los estudiantes Sandra Leyva y Jorge Forero

Respetados Doctor Vernazza:

A través de esta comunicación doy aval al trabajo de grado de los estudiantes Sandra Leyva y Jorge Forero, cuyo título es: GESTION DEL SUELO EN BOGOTA Y DEFICIT HABITACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL. El trabajo desarrollado por los estudiantes cumple con los estándares de calidad establecidos por el Programa de Maestría en Ciencias Económicas.

Solicito de manera respetuosa, se proceda al nombramiento del jurado para la sustentación del trabajo.

Agradezco la atención a la presente.

Cordialmente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Oscar Arcos Palma', written in a cursive style.

**OSCAR ARCOS PALMA**

Docente

Maestría en Ciencias Económicas

## **DEDICACIÓN**

Dedicamos nuestro trabajo a Dios, creador de todo, el que nos ha dado fortaleza para continuar, con toda la humildad que de nuestro corazón puede emanar.

De igual forma, a nuestros Padres, por la vida, les agradecemos el cariño y su comprensión.

A nuestros Profesores, gracias por su tiempo, por su apoyo así como por la sabiduría que nos transmitieron en el desarrollo de nuestra formación profesional, en especial al Doctor Oscar Arcos Palma, por haber guiado el desarrollo de este trabajo y llegar a la culminación del mismo.

## **AGRADECIMIENTOS**

El presente trabajo de investigación fue realizado bajo la supervisión del Doctor Oscar Arcos Palma, a quien expresamos nuestro más profundo agradecimiento, por hacer posible la realización del mismo.

Además de agradecer la paciencia, tiempo y dedicación que tuvo para que el trabajo se desarrollara de forma exitosa. Gracias por su apoyo, por ser parte de la columna vertebral de la propuesta realizada.

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	7
1. MARCO TEÓRICO.....	11
1.1.ELEMENTOS NORMATIVOS DE LA GESTIÓN DEL SUELO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA11.....	11
1.2 PARTICULARIDADES DE LOS MODELOS DE DESARROLLO EN LA GESTIÓN DEL SUELO Y LA PROVISIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.13	
2. SITUACIÓN DE CONTEXTO.....	18
2.1 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO EN LA NORMATIVIDAD.....	20
2.1.1 La Participación en la Plusvalía.....	21
2.1.2 La contribución de valorización.....	21
2.1.3 Compensación en Tratamientos de Conservación .....	22
2.1.4 Reajuste de Tierras.....	22
2.1.5 Pagares y Bonos de Reforma Urbana.....	22
3. ACCIONES EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL RELACIONADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO .....	25
4. TRÁMITES Y GESTIÓN DEL SUELO .....	35
4.1.HABILITACIÓN DE SUELOS EN BOGOTÁ .....	39
5. GESTIÓN DEL SUELO Y DÉFICIT DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ .....	50
5.1.SUELO DISPONIBLE – MECANISMOS DE GESTIÓN.....	57

6.CONCLUSIONES .....	64
7.RECOMENDACIONES .....	69
BIBLIOGRAFIA.....	71

## INTRODUCCION

El concepto de hábitat se incluyó por primera vez en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (ONU, 1972), posteriormente en las cumbres mundiales de Hábitat I y II (Vancouver, 1976 y Estambul, 1996), se reconoció el derecho a la vivienda digna en asentamientos humanos sustentables, incluyendo el reconocimiento de la tenencia y la infraestructura de servicios, además de las condiciones adecuadas del entorno y la movilidad.

En diversos foros mundiales<sup>1</sup> se plantearon los aspectos relacionados con el derecho a la ciudad en condiciones de ambiente sano, equidad y justicia social, teniendo en cuenta el acceso al espacio público, el desarrollo urbano sustentable y equitativo, la convivencia y seguridad, la asociación y participación decisoria, la transparencia e información, y el derecho al trabajo y respaldo económico. En general se establece que los problemas de la ciudad se relacionan con la gestión y eficiencia de las políticas públicas, la configuración de espacios territoriales y los procesos de participación ciudadana, entre otros.

El acelerado proceso de urbanismo, la crisis de los sistemas de producción agropecuaria, la violencia e inseguridad rural han generado desde mediados del siglo pasado una considerable problemática en lo relacionado con el uso del suelo urbano y el acceso a la propiedad y la adecuada gestión del recurso, acusando problemas de inequidad y desigualdad en su manejo, lo que se traduce que “en

---

<sup>1</sup> Foro social Mundial 2001. Foro Global Urbano 2002

muchas ciudades, los sistemas legales que regulan el desarrollo urbano son significativamente obsoletos e incoherentes, generando un incumplimiento generalizado y una creciente desconexión entre la ciudad legal y la ciudad real”<sup>2</sup>.

Por supuesto, el debate involucra a planificadores, legisladores, autoridades, políticos, economistas, asesores financieros, y estudiosos sociales, tradicionalmente preocupados de estas temáticas.

La rápida e intensa urbanización que se produjo en América Latina y Colombia en los últimos 60 años se presenta generalmente como un proceso de planeación urbana inadecuado que ha degenerado en algunos casos, en altos precios del suelo, especulación en el proceso de comercialización, informalidad en las negociaciones, desconocimiento de las normas de uso e intensidad, inadecuada provisión de servicios urbanos y acelerado deterioro ambiental, tanto en campos como en ciudades.

La demora en desarrollar eficientes normas urbanísticas relacionadas con derechos de propiedad y densidad de uso así como en lo relacionado con el respeto a las potencialidades y restricciones de los suelos ha contribuido a agravar la situación en desmedro de las clases menos favorecidas y muchas veces consultando solo intereses de las élites económicas.

En Colombia se reconoce que el derecho a la vivienda es una parte esencial del derecho a una vida digna y es el lugar donde se satisfacen diferentes necesidades humanas como habitación, seguridad, reproducción, descanso e integración y, especialmente donde se producen las condiciones necesarias para fortalecer los lazos familiares, como soporte de la sociedad. A pesar de este reconocimiento,

---

<sup>2</sup> Fernández, Edésio y María Mercedes Maldonado Copello. El derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción. Julio 2009.



muchas familias colombianas viven en situación de pobreza o miseria y no pueden acceder al derecho a una vivienda digna por las limitaciones de sus ingresos.

Se suma a esa deficiencia, la escasez de una oferta de vivienda legal que satisfaga las necesidades y se ajuste a los escasos presupuestos de los hogares. Al plantearse lo de oferta de vivienda legal, es importante tener presente como durante muchos años numerosos constructores piratas, ofrecieron lotes y/o edificaron casas a bajo precio, con un alto costo social y económico en lo relacionado con licencias urbanísticas, provisión de servicios públicos e infraestructura mínima, generando caos y proliferación de problemas tanto de seguridad como de salud y ambientales.

En particular, la oferta para los sectores más pobres es crítica: pese a un repunte de la construcción de VIS (1.951 unidades en el 2001; 15.305 unidades en el 2005/)<sup>3</sup>, las cifras muestran que se está lejos de cubrir las necesidades y que existe una insuficiente capacidad para atender el número de subsidios nacionales que corresponden al Distrito.

Esa falta de gestión para lograr atender la situación, encuentra otro componente en el agotamiento del suelo urbanizable, si se tiene presente que la oferta de suelo de expansión y suelo urbano en el Distrito es de 6.550 hectáreas. En el año 2004 se liberaron 2.000 hectáreas en suelo urbano, con áreas menores a 10 hectáreas, de igual manera se tramitaron en las Curadurías Urbanas 1.945 hectáreas, con predios de más de 10 hectáreas, al igual que 847.5 hectáreas de renovación urbana.<sup>4</sup> Desde esta perspectiva, el escenario, en el mediano plazo, es de agotamiento del suelo urbanizable en el Distrito, lo que obliga a una mayor eficiencia en la utilización de los instrumentos del POT, con el fin de promover la producción de suelo en otras modalidades como el reconocimiento de vivienda, la renovación urbana y el desarrollo de las potencialidades de otros municipios de la región<sup>5</sup>. Ante la situación

---

<sup>3</sup> Pacto por el hábitat digno. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, 2005

<sup>4</sup> Evolución y perspectivas de la vivienda VIS en Bogotá. Sandra Forero. Agosto 2009

<sup>5</sup> Pacto por el hábitat digno. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, 2005

cabe preguntarse, qué debería hacer el Distrito desde el punto de vista de la gestión del suelo, para resolver el problema del déficit habitacional, en particular del déficit de vivienda de interés social en la perspectiva del plan de ordenamiento territorial.

A la luz de la importancia social del suelo urbano para vivienda de interés social, se justifica esta investigación, a fin de establecer si los instrumentos normativos de gestión del suelo y la gestión gubernamental están contribuyendo a su provisión, teniendo en cuenta que la gestión del suelo constituye una condición necesaria para el desarrollo de las políticas habitacionales.

La investigación tuvo como objetivo principal identificar qué mecanismos de gestión del suelo derivados de la Ley 388 de 1997 se han aplicado en los últimos diez años y cuál ha sido su contribución a la disminución del déficit habitacional en el segmento de la población objetivo de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario en la ciudad. La investigación es descriptiva y los análisis son cualitativos. Como factor importante para realizar el diagnóstico general sobre el proceso de gestión de suelo para VIS y su relación con los parámetros básicos de la normatividad se adelantó el análisis de las áreas incorporadas durante el período de vigencia de la Ley 388 de 1997.

El primer capítulo, contiene el marco teórico y legal sobre el tema vivienda y gestión del suelo. El capítulo dos, presenta una descripción somera de los instrumentos de gestión del suelo aplicados en Bogotá en el período 2000 – 2010. El tercer capítulo se refiere a la situación de provisión de viviendas de interés social en la ciudad, a la luz de la gestión desarrollada por la administración Distrital. El capítulo 4 se refiere a las actividades relacionadas con los trámites que se realizan en la ciudad en el sector construcción y con la gestión del suelo por parte de la administración donde se puede destacar que pesar de haberse aumentado el inventario de viviendas disponibles no se ha logrado disminuir el déficit cuantitativo de viviendas de interés social y prioritario de la ciudad. Por último el capítulo 5, describe lo relacionado con la gestión del suelo y el déficit de vivienda de interés social en Bogotá.

## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1. ELEMENTOS NORMATIVOS DE LA GESTIÓN DEL SUELO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Artículo 15 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad<sup>6</sup>, que se refiere al Derecho a la Vivienda, establece, entre otras obligaciones que:

- Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.
- Las ciudades deben facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos(as) los(as) ciudadanos(as) y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales.
- Las ciudades deben garantizar a los grupos vulnerables prioridad en las leyes, las políticas y los programas habitacionales y asegurar financiamiento y servicios destinados a la infancia y la vejez.

El Derecho a la Ciudad es un producto cultural, colectivo y político. Se concibe como el derecho a construir un espacio en el que sea posible vivir dignamente, reconocerse como parte de la ciudad, convivir con los diferentes e incidir en su destino. Velásquez (2007), plantea que la ciudadanía es una conquista diaria, es decir, implica una predisposición para la acción, con el fin de lograr el derecho al lugar, a permanecer en él y disfrutar de sus atributos urbanísticos, económicos, sociales y ambientales. Es el derecho a un hábitat en el que se tejen relaciones sociales y simbólicas; es el derecho al espacio público, a la

---

<sup>6</sup> Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Quito – Ecuador, 2004

movilidad, la accesibilidad y la centralidad, así como a la calidad del medio ambiente<sup>7</sup>.

Importante en este aspecto es recordar el significado de Ciudad entendida como un “Territorio históricamente privilegiado en que se confrontan o penetran, incluso visualmente por sus concreciones en el paisaje urbano, tres lógicas o sentidos: la de la acumulación del capital, la de la acumulación del poder político, y la de la reproducción de la vida humana”<sup>8</sup>.

En la perspectiva de la visión de ciudad expuesta atrás, la Ley 388 de 1997, de Ordenamiento Territorial, contiene un conjunto de principios y de lineamientos orientados, en una perspectiva de conjunto, al derecho a la ciudad. Parte de los lineamientos se expresan en los instrumentos definidos en la Ley, entre ellos los orientados a la gestión del suelo, la cual se puede definir como el medio utilizado por la Administración y por los particulares para realizar eficaz y eficientemente las acciones relacionadas con la función pública del ordenamiento territorial que a ellos les compete<sup>9</sup>. Y, concretamente, en lo que respecta a esta investigación, con la provisión de suelo para la construcción de vivienda de interés social.

Aunque existen limitaciones de recursos públicos, la Ley 388 de 1987, de Ordenamiento Territorial puso a disposición de los municipios una serie de instrumentos financieros para intervenir en la producción de suelo urbanizado. De acuerdo con la dicha Ley, los recursos y los instrumentos económicos y financieros que están a disposición de las entidades territoriales para tal fin son los siguientes, entre otros:

---

<sup>7</sup> Velásquez, Fabio. C. FORO de BOGOTA 2007

<sup>8</sup> Coraggio, 1997

<sup>9</sup> Arriaga Salamanca, Daniel. Instrumentos De Gestión Del Suelo. Secretaría Distrital de Ambiente. Política para el manejo del suelo de protección en el Distrito Capital. 2007. 23 pp.

- a) Participación en Plusvalía
- b) Contribución de Valorización
- c) Compensación en Tratamientos de Conservación
- d) Reajuste de Tierras
- e) Pagares y bonos de Reforma Urbana

## **1.2. PARTICULARIDADES DE LOS MODELOS DE DESARROLLO EN LA GESTIÓN DEL SUELO Y LA PROVISIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL**

Según Casasfranco y Arcos<sup>10</sup>, desde finales de los años ochenta y durante la década del noventa, se delimita la función del Estado y los países en vías de desarrollo, ante la crisis del Estado de bienestar o Estado intervencionista, adelantaron procesos de ajuste institucional y estructural en la economía, expresados en descentralización administrativa, política y fiscal, flexibilidad laboral, sistema privado de pensiones y privatizaciones, entre otras. El Estado, además de disminuir su tamaño, asumió el rol de regulador y dejó en manos del mercado un mayor protagonismo en la provisión de bienes y servicios.

Afirman Casasfranco y Arcos<sup>11</sup> que en el modelo de desarrollo anterior, de Estado de bienestar, las políticas de vivienda ataron casi todos los espectros de la cadena de la producción de vivienda, desde la gestión de suelo, la infraestructura de servicios y el urbanismo primario y secundario, hasta la construcción de los inmuebles. Durante más de seis décadas, entidades de orden nacional como el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario y el Inurbe, El Fondo Nacional del Ahorro, la Caja de Vivienda Militar, por mencionar algunas del nivel nacional, y la Caja de Vivienda Popular en el nivel Distrital, se ocuparon, particularmente, de la provisión directa de bienes y servicios de vivienda para la

---

<sup>10</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Hábitat: Metrovivienda. CASASFRANCO, María, ARCOS, Oscar. 10 años de Metrovivienda; Modelos de Gestión del Suelo, Vivienda y Hábitat. ISBN 9789584425492, 2007. 127 p.

<sup>11</sup> Ibid

población de escasos recursos, aunque señalan que algunas de estas entidades no discriminaron los segmentos de ingresos medios.

Otro tanto ocurría en la cadena del consumo, donde el Estado subsidiaba, de manera general, parte del costo de la vivienda y concedía créditos de largo plazo a la población beneficiada, a través de las mismas entidades que se ocupaban de la provisión de suelo y la construcción de vivienda.

Con las transformaciones normativas y del modelo de desarrollo económico, el rol del Estado cambió sustancialmente en los encadenamientos de producción y consumo de vivienda. En una escala de valoraciones, Casasfranco y Arcos<sup>12</sup>, ilustran la participación del Estado en esos encadenamientos, según el modelo de desarrollo de que se trate:

- En el Estado de bienestar, la incidencia de la gestión gubernamental en provisión de suelo, desarrollo de obras de urbanismo primario y secundario y construcción de vivienda, fue relativamente alta.
- En el encadenamiento del consumo, la acción estatal tuvo una alta incidencia en subsidio y crédito, bajo criterios de universalidad, igualdad y oportunidad.
- En el nuevo modelo de desarrollo, donde el mayor protagonismo lo capta el mercado, el Estado tiene, a través de los municipios, una injerencia media en la provisión de suelo, alta en urbanismo primario -en la lógica de provisión de bienes públicos-, y nula en construcción directa de vivienda. En este último aspecto, el Estado sólo promovió el desarrollo de programas de vivienda de interés social y la construcción pasó al dominio de las firmas privadas y de organizaciones cooperativas o asociativas populares de vivienda.
- En el modelo de desarrollo de Estado interventor y en el de predominio del mercado, la cadena del consumo muestra que el tema del ahorro es de carácter macroeconómico, el cual está relacionado con las variables de

---

<sup>12</sup> Ibid

empleo y salario, y con las de distribución del ingreso. El país se ha caracterizado por tener altos índices de concentración del ingreso, una tasa de empleo mayoritariamente informal y, en el caso del empleo formal, elevados niveles de subempleo y empleos temporales. Así, el tema del ahorro debe valorarse desde la perspectiva estructural de la economía.

- En materia de subsidios, en el pasado el Estado privilegió los subsidios a la oferta, lo cual tuvo efectos favorables en los precios de las viviendas. Esto se tradujo en una alta incidencia de la acción estatal en la cadena de consumo, a diferencia del presente cuando la orientación de la asignación de los recursos públicos involucra criterios de focalización. Como problema relevante, es necesario señalar que, mientras la política de subsidios de vivienda es nacional y homogénea, las situaciones de la población en cada ciudad y municipio son distintas y exigen políticas diferenciadas que correspondan a realidades heterogéneas.
- En el nuevo modelo, la incidencia gubernamental en crédito hipotecario es nula. El Estado está en deuda con los más pobres y no ha implementado, de manera decisiva, mecanismos alternativos como la micro financiación o los esquemas de banca de oportunidades, entre otras experiencias.

Consideran Casafranco y Arcos<sup>13</sup> que la tríada *ahorro - subsidio - crédito*, en la actualidad configura el cierre financiero de los hogares para acceder a una vivienda. La focalización del gasto público orientado al subsidio de vivienda ha significado grandes partidas del presupuesto gubernamental, con una valoración media / baja en eficacia y eficiencia: de una parte, no se ejecuta la totalidad de los recursos disponibles y, de otra, no llega a los más pobres, porque la mayoría pertenece al sector informal de la economía, y tiene una escala de remuneración por debajo de dos salarios mínimos. La condición de informal de los más pobres indica que, en su mayor parte, no tienen historial bancario y por tanto no son sujetos de crédito. Tal

---

<sup>13</sup> Ibid

situación impide la concreción de la política de subsidio de vivienda para esta población.

Recalcan los autores señalados que, el Estado actúa con limitaciones en la gestión de suelo urbanizado para vivienda de interés social (ámbito de la producción) y en la creación de condiciones económicas y sociales que garanticen el cierre financiero de los más pobres (ámbito del consumo), para que puedan acceder y hacer efectivo su derecho a una vivienda digna.

Los escenarios prefigurados por un modelo de desarrollo con predominio del mercado plantean, a la gestión estatal, una situación disyuntiva sin solución de continuidad. De una parte, el contrato social de los colombianos determina, en la perspectiva de un Estado Social de Derecho, que los ciudadanos “*tienen derecho a una vivienda digna*”; y de otra, que la vivienda es un bien privado sujeto a las condiciones de rivalidad y de exclusión en el mercado.

El crédito de vivienda aparece como un factor externo sobre el cual la Administración Distrital, tiene el mínimo margen de influencia, porque el sistema de crédito en el país está atado a la política macroeconómica monetaria. Otro tanto puede afirmarse sobre el tema de los subsidios que, en los lineamientos de la política nacional, se hace efectivo cuando los hogares cumplen con el cierre financiero. En esta materia, el Distrito Capital implementó, al finalizar el 2005, el Subsidio Distrital de Vivienda, sustituyendo algunas exigencias del nivel nacional, como la obligación del ahorro programado y la certificación de capacidad de endeudamiento otorgada por entidades del sistema bancario.

Entre los problemas que enfrenta el Distrito para atender sólo una parte de los encadenamientos de la producción y del consumo de vivienda, destacan Casasfranco y Arcos<sup>14</sup> la informalidad histórica de las transacciones inmobiliarias,

---

<sup>14</sup> Ibid



la ambigüedad del sistema jurídico en la definición de los derechos de propiedad, el predominio del interés particular en los fallos judiciales por encima del interés público, el marco institucional y las fallas de la coordinación, entre otros aspectos, a la luz de los cuales es necesario examinar la pertinencia de los bancos de tierra en su complejidad, y la gestión del Distrito Capital según su naturaleza misional.

## 2. SITUACIÓN DE CONTEXTO

Con base en diagnósticos realizados en Bogotá, sobre la situación de la vivienda, se presenta la siguiente información de contexto:

- Población en Bogotá en el año 2012: 7.571.345 habitantes.
- Stock de vivienda en la ciudad: 2.062.277 unidades.
- Número de personas por vivienda: 3,67
- Relación hogares por vivienda: 1,09.
- Relación familias por hogar: 1.19
- Déficit habitacional: 486 mil viviendas
- Déficit cuantitativo: 277 mil viviendas
- Déficit cualitativo: 146 mil viviendas
- Número de barrios con desarrollos de origen informal: 400 (1.800.000 personas)
- Incapacidad del mercado para producir viviendas socialmente necesarias: los subsidios a la demanda y el 23% del crédito bancario se orienta a la VIS de estratos 2 y 3
- Bajos niveles de ingreso de una gran proporción de la población: los estratos 1 y 2 (43%), devenga menos de 3 SMLMV Falta de espacio público
- Deficiencias en cobertura y calidad de servicios públicos
- Asentamientos en alto riesgo no mitigable
- Mala calidad vial
- Precariedad de títulos de propietarios y poseedores de suelo
- Registro catastral desactualizado y bajos niveles de tributación predial
- Elevado costo fiscal por legalización de asentamientos informales
- La proyección de la población de Bogotá para el año 2020, se calcula en más de ocho millones de habitantes, con un crecimiento poblacional en el periodo 2005 – 2020 del 22% (ver anexo 1)

Con base en proyecciones de población y tomando un promedio de 3.5 habitantes por vivienda, al año 2020 Bogotá tendría un déficit cuantitativo aproximado de 712.000 viviendas (Censo DANE 2005 y proyecciones de población a 2020)

Necesidades futuras:

- Cada año se forman en promedio 40 mil nuevos hogares en la ciudad.
- El 43% de hogares se ubican en los estratos 1 y 2.
- Los estratos 1, 2 y 3, agrupan al 85% de los hogares y representan el 96% del déficit cuantitativo habitacional.
- La ciudad requiere construir en promedio 47 mil nuevas viviendas al año

En cuanto a la distribución del suelo en Bogotá, el cuadro siguiente muestra la clasificación y las áreas en la ciudad, según el Plan de Ordenamiento Territorial, En los diagnósticos, esas cifras son las que han llevado a la afirmación de que en Bogotá se presenta una escasez de suelo, en tanto que el suelo suburbano y de expansión es apenas el 2,44% del total, y frente a la demanda de suelo para la construcción de vivienda, los precios del suelo se han elevado y han dificultado su provisión, de manera particular en los estratos 1 y 2.

**Cuadro 1: Suelos destinados para expansión en el POT**

CLASIFICACION	SUPERFICIE	%
Suelo rural	288.209,49	94,03%
Suelo suburbano	6.174,99	2,01%
Suelo urbano	10.787,93	3,52%
Suelo de expansión	1.332,18	0,43%
Área Total	301.504,59	100%

FUENTE: Modelo de Ocupación Territorial para la Sabana de Bogotá, elaborado por la Gobernación de Cundinamarca en el 2008 (Contrato de Consultoría Unión Temporal J. Gómez – GEU – UT

## 2.1 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO EN LA NORMATIVIDAD

La Gestión del suelo hace parte de un sistema integral de planeación que debe actuar bajo precisos principios de Integralidad, al aplicar el mayor número de variables en la reflexión para la planeación del desarrollo, así<sup>15</sup>:

- a) Previsión, anticipando situaciones que incidan en el desarrollo económico, social y territorial;
- b) Sostenibilidad, incorporando mecanismos de autoajuste permanente y
- c) Corresponsabilidad, comprometiendo la responsabilidad de todos sus agentes en el ejercicio de la gestión del suelo tanto urbano como rural, optimizando recursos, actuando coordinadamente y armonizando los instrumentos de gestión.

Los instrumentos de gestión se pueden definir como los medios utilizados por la Administración y por los particulares para realizar eficaz y eficientemente las acciones relacionadas con la función pública del ordenamiento territorial que a ellos les compete<sup>16</sup>.

La Gestión del Suelo debe estar integrada por dos factores básicos: El entorno Legal Administrativo y las Estrategias Financieras, que proporcionan todos los instrumentos de carácter económico y financiero que pueden ser utilizados durante la actividad de regularización del uso del suelo. Los Instrumentos de gestión del suelo son aquellos orientados a mediar entre el dominio público y el dominio privado

---

<sup>15</sup> Ley 388 de 1997

<sup>16</sup> ARRIAGA SALAMANCA, Daniel. Instrumentos De Gestión Del Suelo. Secretaría Distrital de Ambiente. Política para el manejo del suelo de protección en el Distrito Capital. 2007. 23 pp.

en cuanto a la propiedad y control del suelo y su uso, ampliando el espacio físico asignado a las funciones del interés general.

Entre los elementos que hacen parte del proceso de gestión se encuentra el relacionado con el tipo de estrategia financiera utilizado para la organización del recurso, para lo cual se cuenta con una serie de instrumentos económicos que, dependiendo del uso que de ellos se haga o de la combinación que se escoja, determina la estrategia financiera a seguir. La importancia de cada instrumento se ve reflejada en su aplicación, de la siguiente manera:

### **2.1.1 La Participación en la Plusvalía**

La Ley 388/97 introduce este instrumento que tiene que ver con la participación de los municipios en las plusvalías. Estas se definen como los incrementos en el valor de los suelos generados por las decisiones de la Administración sobre su clasificación, uso y edificabilidad, independientemente de la inversión o utilización que del suelo hagan sus propietarios. De esta manera, es posible relacionar la plusvalía con el mayor valor del suelo generado por un mayor aprovechamiento del mismo. La participación en plusvalía no se considera un impuesto, pues se trata de una retribución que debe hacer el propietario por un beneficio que ha obtenido sin hacer ningún esfuerzo: el municipio es quien genera dicho beneficio con sus decisiones sobre el territorio, y en tal medida puede exigir a cambio una parte (del 30 al 50 %) de él.

### **2.1.2. La Contribución de Valorización**

La contribución de valorización constituye una retribución que deben hacer los propietarios de predios e inmuebles a la administración en razón del mayor valor que estos adquieren debido a obras urbanas que se ejecutan en esa zona. En consecuencia se aplica únicamente cuando se tiene certeza acerca del impacto de las obras públicas en la valorización de los predios. La valorización puede cobrarse

una única vez, antes, durante o después de dichas obras, además, la suma de las contribuciones cobradas no debe ser mayor al costo total de las obras realizadas.

### **2.1.3. Compensación en Tratamientos de Conservación**

Este es un instrumento que permite compensar a los dueños cuyos terrenos o inmuebles han sido definidos por el POT, el Plan Parcial o los instrumentos que los desarrollan, como áreas de conservación histórica, arquitectónica o ambiental las cargas generadas por su decisión son independientemente de la inversión o utilización que del suelo hagan sus propietarios.

### **2.1.4. Reajuste de Tierras**

El reajuste de tierras se puede considerar como un instrumento técnico-financiero en la forma en que permite la obtención gratuita de suelo urbanizado por parte de la administración. Sin embargo, la ley 388 de 1997 lo retorna, refiriéndose a él como un instrumento de ejecución de las Unidades de Actuación Urbanística que permite un reparto equitativo de las cargas y los beneficios generados por el plan.

### **2.1.5. Pagares y Bonos de Reforma Urbana**

Tienen su origen en la Ley 9a de 1989, Artículos 99 a 105 y son títulos de deuda pública libremente negociables, emitidos a 8 años; devengan intereses por semestre vencido, equivalente al 80% de la variación porcentual del IPC y están exentos de impuestos de renta y complementarios. Se destinan a la indemnización o pago de inmuebles adquiridos por enajenación voluntaria o expropiación.

Los Bonos de reforma urbana, son títulos de deuda pública, emitidos por las entidades públicas nacionales, departamentales, municipales o Distritales, sin garantía de la nación que se destinan a la financiación de proyectos de:

- a. Remodelación urbana.
- b. Reajuste de tierras.
- c. Construcción, mejoramiento y rehabilitación de Vivienda de interés social.
- d. Construcción, ampliación, reposición, mejoramiento de redes de acueducto y alcantarillado.
- e. Infraestructura urbana.
- f. Planteles educativos y puestos de salud.
- g. Centros de acopio, plazas de mercado y ferias, mataderos. .Instalaciones recreativas y deportivas.
- h. Tratamiento de basuras y saneamiento ambiental.

Para la emisión de los bonos se requiere autorización previa de la Asamblea, Concejo, Junta metropolitana o consejo respectivo, con fundamento en un estatuto que demuestre la capacidad de pago de la entidad emisora; autorización del Ministerio de Hacienda del acto administrativo que ordena la emisión para el debido registro y además, las entidades emisoras de los títulos de deuda se obligan a incluir en sus proyectos anuales de presupuesto las apropiaciones requeridas para la atención cumplida y exacta que demanda el servicio de la deuda.

Con base en las características generales de la investigación, los objetivos trazados y teniendo en cuenta éstos y otros instrumentos (la compensación, las transferencias, la participación en plusvalía, subsidios, gravar solo suelo, cesiones obligatorias y reparto de beneficios, sobretasa a la subutilización, gravar en función de su valor de uso, etc.)<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> KUNZ BOLAÑOS, Ignacio. Instrumentos para la Gestión de Suelo; Universidad Nacional Autónoma de México. 16 pp.

En resumen es importante anotar que la aplicación de los instrumentos de planeación, gestión y financiación responde a las características de cada uno de los ámbitos del territorio, a los objetivos trazados y las estrategias generales.



### **3. ACCIONES EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL RELACIONADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO**

En el 2000, la Administración Distrital de Bogotá· emitió el Decreto 469 por el cual se adoptó el primer Plan de Ordenamiento Territorial –POT- del Distrito. Tal y como lo prevé la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), en el año 2003 se inició la revisión del POT, la cual quedó consignada en el Decreto 619 de 2003. A través de este Plan se estableció la siguiente política en materia de vivienda y gestión del suelo:

- De hábitat y seguridad humana (Art. 9): esta política busca integrar la oferta de vivienda a la de movilidad, espacio público, equipamientos dotacionales y servicios públicos domiciliarios, buscando promover la urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda y en lograr equidad entre urbanizadores, constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución equitativa de cargas y beneficios del ordenamiento.<sup>18</sup>
- De gestión de suelo (Art. 28): esta política apunta por una parte aplicar efectivamente los principios constitucionales de función social y ecológica de la propiedad y prevalencia del interés general sobre el particular y a regular el mercado del suelo y por otra, a programar de manera concertada y coordinada las inversiones públicas entre las diferentes entidades distritales y establecer las condiciones de articulación con la actuación privada (DAPD, 2003 p.35). Adicionalmente, entre otros, se busca diseñar mecanismos de oferta de suelo y control que frenen la urbanización ilegal y garanticen acceso a suelo y vivienda a los sectores más pobres de la ciudad. Esta política cuenta con el reparto de cargas y beneficios (Art.29 y 34 al 38) como instrumento estructural de su acción.
- Habitacional (Art.109): apunta a la prevención y control de la urbanización y la construcción ilegal por medio de oferta habitacional al alcance de los

---

<sup>18</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL - DAPD, 2003 p.21

sectores más pobres, generación de suelo a partir de la promoción del acceso al suelo urbanizado, tenencia a partir de la legalización de títulos de propiedad, articulación de la oferta y demanda del suelo, mejoramiento integral de barrios tanto desde el punto de vista social (participación ciudadana) como físico (mejoramiento de la vivienda), rehabilitación de áreas centrales para VIS, mejoramiento del hábitat rural y reasentamiento de la población localizada en zonas de riesgo. Además de promover acciones que faciliten el acceso a crédito para los hogares que así lo requieran

La prioridad de la Administración Distrital a través de los años en el área de la vivienda y el urbanismo se ha encaminado a reducir el déficit habitacional, tratando de aprovechar los pocos recursos utilizando sitios de bajo costo con soluciones de baja densidad, aumentando la segregación socioeconómica con baja eficiencia en la provisión de servicios básicos.

Según estudios de Molina, I.<sup>19</sup>; en el período 1990 - 2005 en Bogotá los precios de suelo aumentaron, en promedio, de 25 a 60% por metro cuadrado, fenómeno que incidió directamente en el desarrollo de proyectos de provisión de vivienda de interés social (VIS), bien localizados y con un entorno que garantice adecuada, oportuna y cómoda accesibilidad a servicios e infraestructura, en condiciones muy similares al resto de la población, lo que conduce a afirmar con Molina, que La escasez de suelo urbano en la ciudad no solo limita su expansión física sino también impacta su precio.

---

<sup>19</sup> Molina, I. La vivienda en el desarrollo humano de Bogotá, mimeo, 2007

**Cuadro 2: Proyección del precio promedio del metro cuadrado de suelo para uso residencial según estrato en Bogotá**

Estrato	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Estrato Alto	914,986	2,223,110	1,161,029	1,290,909	1,433,000	1,592,000	1,769,000
Estrato Medio Alto	424,049	1,072,207	586,69	663,636	870,026	1,140,601	1,495,331
Estrato Medio Medio	241,033	522,086	376,540	390,000	403,650	417,777	432,399
Estrato Medio Bajo	203,722	353,423	268,673	259,500	291,375	328,429	369,483
Estrato Bajo	129,653	191,011	182,286	168,333	186,849	207,589	230,632

Fuente: Basado en Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, Estudio del Valor del Suelo en Bogotá, 2005, en Molina "La Vivienda en el Desarrollo humano de Bogotá. 2007"

Por otra parte, según el estudio del valor del suelo en Bogotá, para el año 2010 en el sector privado se puede encontrar ofertas de suelo para VIS y VIP desde \$100.000 el metro cuadrado en las zonas denominadas *populares*, hasta \$850.000 en el estrato medio bajo.<sup>20</sup>

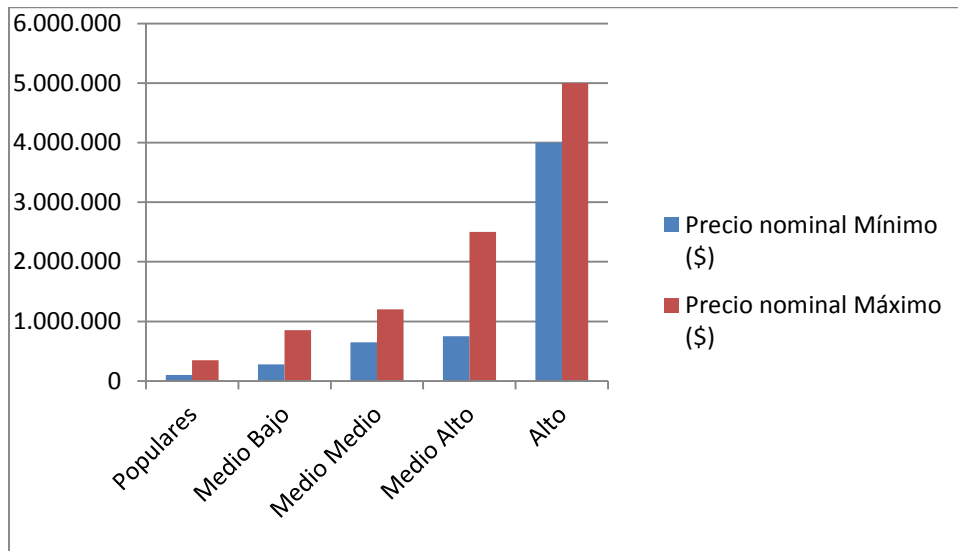
**Cuadro 3: Precio promedio de suelo urbano**

Estrato	Precio nominal Mínimo (\$)	Precio nominal Máximo (\$)
Populares	100.000	350.000
Medio Bajo	280.000	850.000
Medio Medio	650.000	1.200.000
Medio Alto	750.000	2.500.000
Alto	4.000.000	5.000.000

Fuente Bogotá. El: Lonja de en Bogotá, Bogotá 2010valor del suelo urbano

<sup>20</sup> Se asume que la producción de VIS y VIP se puede encontrar concentrada en las zonas denominadas populares y en las de estrato medio-bajo.

**Grafico 1: Precio promedio de suelo urbano**



Fuente Bogotá. El: Lonja de en Bogotá, Bogotá 2010valor del suelo urbano

Expertos consultados<sup>21</sup> consideran el siguiente comportamiento de los precios del suelo destinados a vivienda social en la ciudad:

- VIS en Bogotá: \$300.000-\$400.000<sup>22</sup> (\$800.000 tope)
- VIP en Bogotá: No existe oferta significativa de suelo urbanizado
- VIS en La Felicidad: \$380.000-\$420.000

Molina concluye que al analizar la información a precios corrientes y evaluando su comportamiento relativo entre los diferentes estratos, se observa que en el año 1995, el precio de un metro cuadrado de suelo urbano de estrato alto fue 11,6 veces mayor que el del estrato bajo (estrato 2) y para el año 2010 se calcula que esa cifra oscile entre 14 y 40 veces mayor que el estrato bajo y entre 6 y 14 veces para el estrato medio bajo.

<sup>21</sup> Secretaría Distrital del Hábitat. Convenio de asociación no. 082 de 2011, fase 3. Ciclo de producción de vivienda

<sup>22</sup> Datos para suelos que presentan una alta densidad.

De igual manera es interesante observar que según CAMACOL, citado por Molina<sup>23</sup>, el precio del suelo urbano es un costo de la construcción de vivienda ya que el lote en bruto de una vivienda de interés social representa el 13% del precio final de la misma. Ello implica que el precio de un metro cuadrado de construcción debe valer 8 veces el precio del suelo en bruto. Con base en los precios reportados por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, el menor precio registrado en la ciudad es en Jerusalén – Ciudad Bolívar, de \$115.000 por metro cuadrado, lo cual implicaría un precio de venta de \$920.000 por metro cuadrado construido, que hace imposible cualquier oferta de vivienda en el mercado formal de la misma en la ciudad. Tal situación es más crítica, si se toma el valor promedio del estrato, pues implicaría que el precio del metro cuadrado construido llega a más de 1,3 millones de pesos

Un aspecto importante para analizar el desarrollo del proceso de gestión del suelo en Bogotá, es lo relacionado con los pasos dados por la Administración Distrital, al expedir la Resolución 112 Agosto 9 del 2007, por la cual se fijan las reglas para la comercialización de 15 terrenos, localizados en las Ciudades El Recreo y El Porvenir de las Américas en la Localidad de Bosa" y la promulgación de los Acuerdos 37 y 38 por los cuales se dicta el Reglamento Operativo del Subsidio Distrital de Vivienda para hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia y se dicta el Reglamento Operativo del Subsidio Distrital Complementario para la construcción de vivienda mediante proyectos asociativos de que trata el Decreto Distrital 303 de 2007", respectivamente.

Con base en la normatividad planteada y en desarrollo de los planes de gobierno y/o de los planes de desarrollo propuestos a la ciudadanía, es posible reconocer compromisos que la administración realiza en la búsqueda de alcanzar los objetivos de mejoramiento de calidad de vida y de vivienda digna de los sectores poblacionales menos favorecidos económicamente.

---

<sup>23</sup> ídem

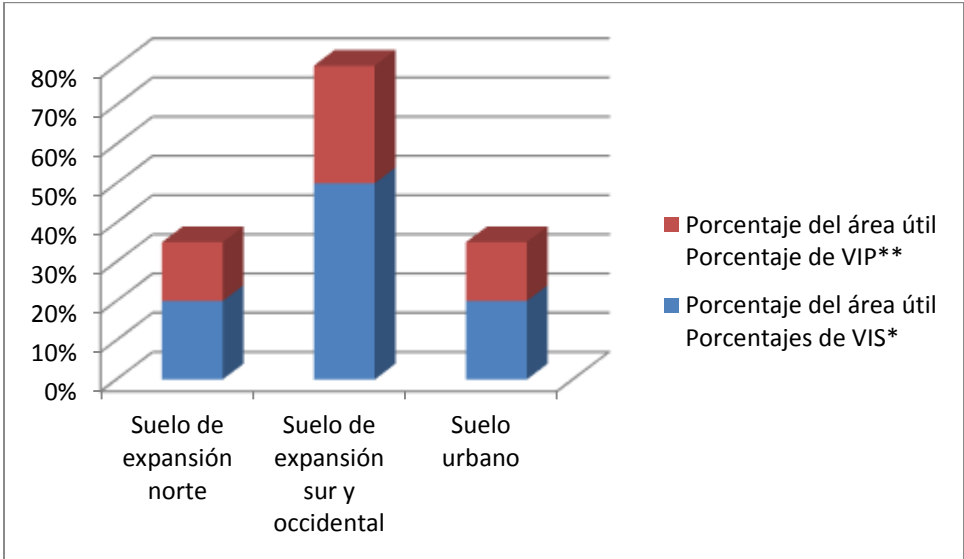
Para contribuir a la reducción de la escasez de suelo y atender la demanda habitacional entre la población de menores ingresos, la Administración Distrital reglamentó en el 2004 el Decreto 327, como un mecanismo orientado a canalizar de manera efectiva y ordenada la provisión de suelo para vivienda de interés social. Esta normatividad plantea una obligación que sujeta a los propietarios de suelo, constructores o promotores de vivienda dispuestos a desarrollar proyectos en suelo objeto de Tratamiento de Desarrollo, a destinar un porcentaje del área útil a vivienda de interés social.

**Cuadro 4: Suelo destinado a VIS y VIP**

Área	Porcentaje del área útil	
	Porcentajes de VIS*	Porcentaje de VIP**
Suelo de expansión norte	20%	15%
Suelo de expansión sur y occidental	50%	30%
Suelo urbano	20%	15%

Fuente: Planeación Distrital,\* Vivienda de interés social \*\* Vivienda de interés prioritario

**Grafico 2: Suelo destinado a VIS y VIP**



Los predios objeto de Tratamiento de Desarrollo son aquellos terrenos urbanizables localizados en suelo urbano o de expansión, que no han sido objeto de un proceso de desarrollo por urbanización y cuyas principales características son:

- Predios sin desarrollar, no urbanizados, que están clasificados en otros tratamientos.
- Predios sin desarrollar que se segregan de predios con uso rotacional.
- Predios que se han desarrollado sin cumplir con el trámite de obligaciones derivadas del proceso de urbanización, que no se enmarcan dentro del proceso de legalización.

La Declaratoria de Desarrollo Prioritario está orientada a dar aplicación efectiva a los principios constitucionales y de ordenamiento, tal y como se establece en los artículos 51, 58, 79 y 82 de la Constitución Política Nacional y concordantes, el artículo 52 de la Ley 388 de 1997 y concordantes y en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT: Función social y ecológica de la propiedad y especialmente lo relacionado con regular el mercado del suelo para evitar retención de terrenos, especulación, urbanización ilegal y la segregación socio espacial.

El Artículo 40 del Acuerdo 308 de 2008 establece que teniendo en cuenta la necesidad de contar con suelo urbanizado para la construcción de vivienda de interés prioritario e interés social en la ciudad, se declara el desarrollo prioritario de los terrenos destinados a este tipo de vivienda localizados:

- 1) Al interior del perímetro urbano del Distrito Capital que les aplique el tratamiento de desarrollo sin el trámite de plan parcial,
- 2) En los planes parciales adoptados con anterioridad a la fecha de adopción del plan de desarrollo (9 de junio de 2008),
- 3) En las zonas con tratamiento de renovación urbana

En cumplimiento del artículo 40 del Plan de Desarrollo Distrital se identificaron los predios de Desarrollo Prioritario para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital (Resolución 147 del 8 de julio de 2008), con el fin de cumplir los siguientes objetivos<sup>24</sup>:

- Garantizar oferta de suelo urbano para reducir déficit cuantitativo de vivienda de interés social en la ciudad.
- Activar la dinamización del suelo urbano de la ciudad;
- Activar la dinamización del suelo urbano de la ciudad;
- Controlar la expansión urbana y la urbanización ilegal;
- Integrar las políticas sociales, económicas y ambientales planteadas en el Plan de Desarrollo, que permitan el impulso de la oferta a soluciones de vivienda VIS y VIP y
- Disminuir la segregación socio económica en la ciudad.

Según la Secretaria de Hábitat de Bogotá, a través de la declaratoria de desarrollo prioritario el gobierno de la ciudad exige a los propietarios de los predios que no han sido desarrollados el cumplimiento de la función social de la propiedad. Para ello la normatividad (Ley 388 de 1997 y Acuerdo 308 de 2008) establece que si transcurridos dos años el suelo declarado no ha sido urbanizado la administración lo enajena de manera forzosa a través de pública subasta, con la finalidad de construir en el mismo proyectos de vivienda de interés social y prioritario.

La Declaratoria, además de promover la habilitación de suelo para viviendas sociales, aporta al equilibrio y la equidad territorial y contribuye a evitar la retención de terrenos.- La declaratoria de desarrollo prioritario cubrió 1.198 predios de la ciudad que representaban 1.085 hectáreas.

---

<sup>24</sup> Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá positiva: para vivir mejor" 2008 - 2011



Tras una depuración de la información, por efectos de la actualización catastral, quedaron incluidas en la declaratoria 873 hectáreas. De estas hectáreas 148 fueron habilitadas en el año 2011, de las cuales 57 hectáreas se destinaron a VIS. Las localidades que más contribuyen con suelo habilitado son: Fontibón (67 hectáreas), Bosa (20 hectáreas) y Suba (17 hectáreas).

Las localidades que mayor dinámica presentan en suelo habilitado para VIS son Bosa (17 hectáreas), San Cristóbal (10 hectáreas) y Kennedy (9 hectáreas).

En el año 2011 hubo 9 predios (3.78 hectáreas) con decisión en firme de enajenación forzosa, que una vez subastados se destinaron a desarrollos para vivienda de interés social.

La Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá publicó el Estudio del Valor del Suelo con valores de referencia para el año 2012, que muestra incrementos de precios del suelo a tasas superiores de los dos años anteriores, hasta el punto de registrar indicios de especulación en los valores de la tierra urbana en la ciudad. “La escasez de suelo disponible frente a la necesidad, aunado al crecimiento de la economía y en especial la demanda por finca raíz, explican en parte, este desmesurado aumento”<sup>25</sup>

Plantea el estudio en mención que Los suelos de uso residencial, son los de mayor incremento, llegando en ciertas zonas de estrato alto a una tasa anual de valorización por encima del 40% real, con precios de hasta \$8 millones m<sup>2</sup> de suelo urbanizado de alta densidad en La Cabrera. Para estratos residenciales, medios y bajos, los sectores estudiados de más alta valorización fueron Nicolás de Federmán al norte y Santa Lucía al sur, con incrementos aún superiores, concluyendo que “la

---

<sup>25</sup> Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Estudio del Valor del Suelo, 2012.

valorización anual del suelo en promedio superó el 15% lo que aleja aún más la posibilidad de construir masivamente Vivienda de Interés Prioritario en Bogotá”.

Es necesario resaltar que el estudio no alcanzó a medir los efectos recientes en el mercado del suelo, por la visión de ciudad 2012 - 2015, planteada en el proyecto de modificación del POT, que propone mezclar usos en toda la ciudad y en todos los estratos socioeconómicos, con una nueva carga para los terrenos que se les tramiten nuevas licencias de construcción.

#### 4. TRÁMITES Y GESTIÓN DEL SUELO

CAMACOL, plantea que las limitantes del mercado de vivienda en Bogotá, más destacadas pueden ser la escasez de suelo urbanizado de bajo costo y que ante el déficit es necesario alcanzar un nivel de construcción de 84 mil viviendas al año (incluyendo VIS y No VIS), para lo cual se hace necesario habilitar 647 hectáreas, anualmente, cifra que dista del promedio de habilitación de suelo de la ciudad que ha sido de 85 hectáreas en promedio desde que se adoptó el POT en el año 2000. De igual manera considera que hay muchos retrasos en la habilitación de suelo, especialmente en lo relacionado con los trámites entre adopción del plan parcial y el inicio del proyecto y altos costos de urbanismo, que pesa cerca de 60% del costo del suelo urbanizado. Dentro de este las vías tienen el mayor peso, llegando a representar hasta 75%.<sup>26</sup>

Los procesos burocráticos ocasionan retrasos en la habilitación de suelo, pues el trámite entre la adopción del plan parcial y el inicio del proyecto se llevan como mínimo 18 meses, observando que hay 25 planes parciales en trámite que llevan en promedio 4 años.

Plantean Arcos y Casasfranco<sup>27</sup>, al referirse a las modalidades de intervención y ciclo de los negocios, que Metrovivienda estimó una duración de 5 a 7 años en dos proyectos de intervención directa, El Recreo y El Porvenir, previendo algunas dificultades en la gestión del suelo, relacionadas con la ambigüedad jurídica de los derechos de propiedad. En la práctica, la ciudadela El Recreo, que fue el primer proyecto de intervención directa de Metrovivienda, iniciado en 1999 en la Localidad de Bosa, duró 8 años. El tiempo excesivo no se atribuye a problemas jurídicos en la enajenación de los 18 predios en el proceso de gestión del suelo, sino a problemas de diseño urbanístico que derivaron en la conformación de manzanas poco

---

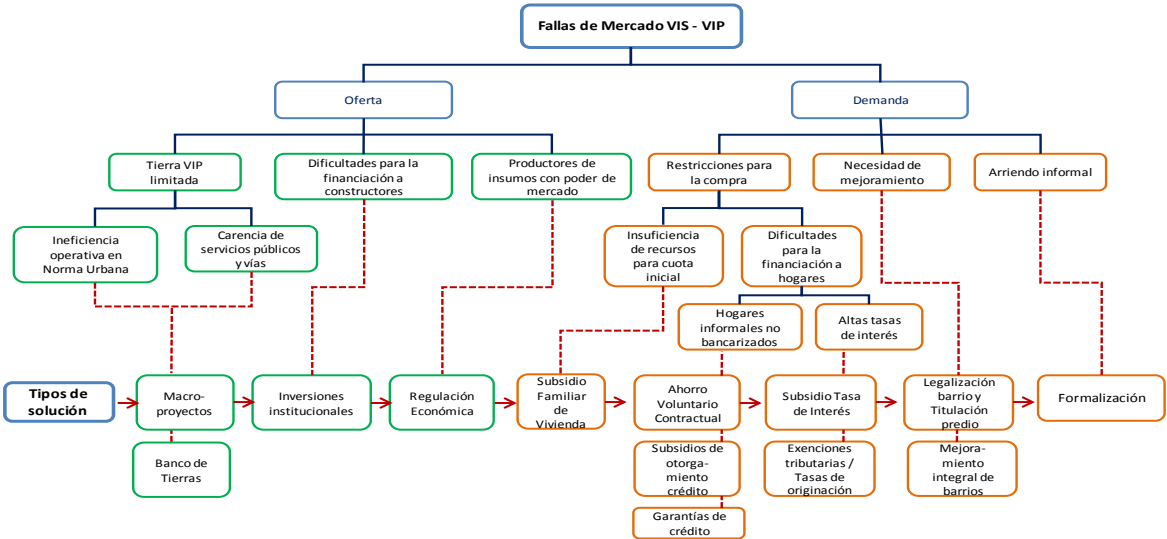
<sup>26</sup> Evolución y perspectivas de la vivienda VIS en Bogotá - Agosto de 2009

<sup>27</sup> Modelos de gestión del suelo, vivienda y Hábitat – 10 años de Metrovivienda, Metrovivienda, 2007.

apreciables para los constructores. Tales manzanas, catalogadas como de difícil venta en los procesos de comercialización que se adelantaron durante el periodo 2004 - 2006, fueron vendidas apenas en el 2007, ante la evidente escasez de suelo urbanizado para VIP en la ciudad.

De igual manera el proyecto El Porvenir, también iniciado en 1999, llevaba el mismo tiempo que El Recreo y se previó su terminación en el 2009, diez años después. Había una gran fragmentación en la propiedad del suelo en el área, constituida por 559 predios, de los cuales 127 han sido objeto de expropiación judicial, cuyos procesos suelen tardar entre 4 y 5 años en los despachos judiciales. Las expropiaciones por vía judicial se tornan críticas cuando comprometen demandas penales de los particulares, como ha ocurrido en el barrio Villa Karen, conformado por 115 predios que forman parte de la etapa IX del proyecto, donde algunos particulares alegan presuntos delitos de falsedad material en documento público, estafa agravada y fraude procesal. El proceso de expropiación, que se inició en el 2000, no había sido fallado aún en el año 2007), lo cual ha impedido incorporar los predios al desarrollo del proyecto.

**Grafico 3: Fallas del mercado de Vivienda de Interés Social y Prioritario**



Fuente: SILVA S., Julio Miguel. Economía Urbana Ltda. Tomado de: Constructora Apiros Ltda. (2009). "¿Es posible construir vivienda de interés prioritario?"

Así mismo, SDH y CENAC<sup>28</sup>, determinaron que, la producción de vivienda requiere del funcionamiento de todos los mercados relacionados, como es el caso de la tierra, materiales e insumos, los mercados laboral y financiero, etc.

Dentro de este marco, se presentan múltiples y diversas fallas que pueden afectar al mercado de VIS y VIP: Desde la oferta es común la insuficiencia de suelo urbanizado, los trámites extensos asociados a la norma urbana, las dificultades de financiación para los constructores o los elevados costos de algunos insumos. Mientras que los hogares demandantes presentan problemas de financiación, limitaciones para el ahorro, así como necesidades de formalización y de mejoramiento del entorno y de vivienda. Es pertinente aclarar en este punto, que los diferentes costos generados por concepto de trámites, no se derivan exclusivamente de ineficiencias en la normativa urbana, son múltiples y diversas sus causas, así como tampoco afectan exclusivamente la gestión del suelo urbano, sino el ciclo de producción de VIS y VIP en general.

En un trámite hay una verdadera cadena, para el año 2009 en el proceso intervenían 19 entidades (14 distritales, 2 mixtas, 2 nacionales y las curadurías urbanas) identificando 63 pasos representados en 57 trámites y 244 requisitos, que toman en promedio 29 meses. Por otra parte, en el estudio realizado por CENAC, para la Secretaría de Hábitat, se afirma que en Bogotá, se tenían que surtir 56 trámites y 355 requisitos (línea de base), para la consecución de un proyecto de vivienda, los cuales, 19 entidades eran responsables de llevarlos a cabo. Según la Secretaría Distrital de Hábitat, SDHT, desde los trámites previos a la licencia de urbanismo y construcción, hasta las conexiones con las Empresas de Servicios Públicos, los ciudadanos y las entidades públicas gastaban 1.382 días, es decir, 46.1 meses.

---

<sup>28</sup> Convenio de asociación no. 082 de 2011 celebrado entre la secretaría distrital del hábitat, SDHT y el centro de estudios de la construcción y el desarrollo urbano y regional, cenac- fase 3. Ciclo de producción de vivienda

Solo en trámites con entidades públicas, el tiempo invertido era de 686 días o 22.9 meses<sup>29</sup>.

Como es obvio, esa cadena de trámites y esa demora influye decididamente en los procesos, de ahí que según CENAC – SDH,<sup>30</sup> una forma sintética de estimar el costo de la duración extraordinaria del proceso de trámite normativo (aquella que supera los tiempos definidos por la norma y especialmente la estimaciones de este plazo programada por el constructor), de los proyectos de vivienda en Bogotá corresponde al impacto de la misma sobre el precio final de venta de la vivienda. Sin embargo, este efecto económico no agota las consecuencias asociadas a esta problemática. De acuerdo con el proceso de consulta a expertos, es pertinente plantear, entre otros aspectos importantes, implicaciones del siguiente tipo:

- Formación de des estímulos para el desarrollo de proyectos en los cuales se requiera aplicar plan parcial
- Migración de proyectos hacia municipios de la Sabana de Bogotá
- Pérdida de las ventajas competitivas de localización que ofrece Bogotá para grandes proyectos, dentro de las cuales se pueden citar la consolidación urbanística, el nivel de equipamiento y la capacidad de mantenimiento del mismo, etc.
- En las localizaciones alternativas a Bogotá se puede presentar falta de correspondencia entre los atributos de la oferta de vivienda y la dimensión de la respuesta de la demanda efectiva, su diversidad en cuanto a gustos y preferencias (especialmente de localización) y, de manera destacada, la reducción de las posibilidades de acceso a programas e instrumentos de la política social del distrito, como la gratuidad en educación, colegios, subsidios al adulto mayor, comedores, etc. Este probable desmejoramiento afectaría la competitividad de la región vía unas condiciones menos favorables para el desarrollo de la productividad laboral

---

<sup>29</sup> ibíd.

<sup>30</sup> Ibíd.

- Detrimento de los ingresos fiscales potenciales del distrito

Ese diagnóstico permitió a través de mecanismos y programas como Trámite Fácil, Construcción Positiva y Mesa de Soluciones implementar mejoras en 28 trámites, reduciendo en un 52% el tiempo promedio de respuesta por parte de las entidades responsables de éstos y una reducción del 25% del tiempo total de la cadena y la eliminación de 74 requisitos, pero aún falta agilizar los procesos.

#### **4.1. HABILITACIÓN DE SUELOS EN BOGOTÁ**

Según el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3305, en términos sectoriales, sobresalen el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, la escasez del suelo urbanizable en la mayoría de las ciudades, la sostenibilidad de los incrementos de cobertura en agua y saneamiento, así como el desorden del transporte público. Las disfunciones originarias de estos problemas son múltiples y complejas, algunas de gran relevancia son: La insuficiente capacidad institucional para hacer frente al crecimiento acelerado de la ciudad, especialmente en la segunda mitad del siglo XX; Dificultad de los hogares pobres para acceder a la financiación hipotecaria; Rigidez de la normativa urbanística y del proceso de concesión de permisos de construcción y la naturaleza imperfecta y excluyente del mercado del suelo urbano, que carece de transparencia, opera con información incompleta, presenta severas barreras de entrada, y se encuentra considerablemente reglamentado jurídicamente<sup>31</sup>

En términos generales en Bogotá, a pesar de haberse aumentado el inventario de viviendas disponibles no se ha logrado disminuir el déficit cuantitativo de viviendas de interés social y prioritario de la ciudad. El ofrecimiento de soluciones de vivienda nueva, mediante la habilitación del suelo y el diseño y aprobación de planes

---

<sup>31</sup> Convenio De Asociación No. 082 De 2011 Celebrado Entre La Secretaría Distrital Del Hábitat, Sdht, Y El Centro De Estudios De La Construcción Y El Desarrollo Urbano Y Regional, CENAC, noviembre 2011.

parciales, la urbanización del suelo, la comercialización de los terrenos y el apoyo a los constructores, ha pretendido optimizar la cadena de urbanismo y construcción, pero como muy bien lo exponen la Secretaría de Hábitat y CENAC, la ciudad ha sido receptora de un proceso de migración acelerada de personas con expectativas de mejora en su calidad de vida, especialmente de población en búsqueda de oportunidades laborales y académicas, así como víctimas de desplazamiento forzoso a causa del conflicto armado. El resultado es un crecimiento acelerado de población mayoritariamente de bajos ingresos que no encuentra solución de sus necesidades habitacionales en el mercado formal de vivienda y opta por la informalidad como una de las alternativas<sup>32</sup>.

El crecimiento de la ocupación de la superficie informal en Bogotá, ha sido notoria y a pesar de no existir investigaciones muy profundas, es importante remitirse a la información suministrada por CENAC, en su informe a Secretaría de Hábitat de 2011.

Según las proyecciones efectuadas por el DANE, para el periodo comprendido entre los años 1985-2006, en promedio cada año se agregaron a la ciudad 44.520 unidades de vivienda, lo que implica un crecimiento anual promedio de 3,9%. Por otra parte se tiene que en el período 2004 – 2010, se habilitaron, según informes de la Secretaría de Hábitat, más de 70.000 viviendas nuevas para familias de los más bajos estratos, mientras que un estudio realizado por la firma Economistas Urbanos Asociados<sup>33</sup>; revelo que alrededor de 1.300.000 hogares de los estratos 2 y 3 (cerca de 5 millones de personas) no tienen vivienda propia y que el 63,7 por ciento vive en el sur y quisiera seguir allí. Sin embargo, las condiciones habitacionales son deficientes, ya que el hogar promedio tiene 3,72 personas y en cada vivienda viven 1,7 hogares, es decir, alrededor de 6 y 7 personas. Además, la investigación

---

<sup>32</sup> Convenio De Asociación No. 082 De 2011 Celebrado Entre La Secretaría Distrital Del Hábitat,y El Centro De Estudios De La Construcción Y El Desarrollo Urbano Y Regional, CENAC, noviembre 2011.

<sup>33</sup>

[http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/ciudyprec\\_m2/inforbog\\_m2/informacingeneralbogot/](http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/ciudyprec_m2/inforbog_m2/informacingeneralbogot/)



determinó que el 69 por ciento de los hogares tiene ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos. De ese total, solo dos de cada cinco individuos tienen un empleo formal o hacen parte de la nómina de una empresa, en donde ejecutan labores como oficinistas, comerciantes, conductores, maestros de construcción y operarios. Por otra parte se encontró que la mayor parte de esos grupos familiares habitan en inmuebles en calidad de arrendatarios, situación que los impulsa a buscar la asignación de un subsidio de vivienda. Los miembros de hogares que son propietarios de una unidad habitacional pagan una cuota mensual de 243.250 pesos, un valor mayor al arriendo mensual de los inquilinos que, en promedio, es de 188.220 pesos, que aplicado a un crédito a 15 años permitiría comprar una vivienda de 21,5 millones de pesos. Además se estableció que solamente el 40,6 por ciento de los interesados ha salido a buscar un inmueble con intención de compra, pero no lo han logrado, principalmente, por el factor económico. La investigación destaca que hay 629.033 de estas familias en arriendo, 251.240 del estrato 2 y 377.793 del estrato 3, motivadas en adquirir un inmueble.

El estudio también muestra que el 47,8 por ciento del total de la población de los estratos 2 y 3 presentan un interés muy alto de comprar una vivienda. Sin embargo, solamente el 40,6 por ciento ha salido a buscar un inmueble pero sin buenos resultados, pues no les alcanza el dinero. Esto se traduce en un número de 629.033 hogares interesados, de los cuales 251.240 pertenecen al estrato bajo y 377.793 al medio-bajo. De esa suma, más del 37 por ciento (la tercera parte de la población) dispone de menos de 2'045.000 de pesos para pagar la cuota inicial de una vivienda de 15 millones de pesos, menos de 50 salarios mínimos legales. Esto significa que el 71,3 por ciento podría adquirir una unidad habitacional si bajara de ese valor. En promedio, estas familias cuentan con 193.510 pesos mensuales para cancelar la cuota de un crédito por el saldo de la deuda hipotecaria.

Por su parte Camargo y Hurtado, plantean que de las 38.000 hectáreas de superficie urbanizada en Bogotá, 8036 Ha se han generado de manera ilegal, lo cual corresponde a cerca del 21% del área urbana del distrito y que a su vez El

crecimiento informal tiene mayor magnitud en las localidades del sur de la ciudad (Ciudad Bolívar, Usme, Tunjuelito, Rafael Uribe y San Cristóbal), con un total de 3650 hectáreas Le sigue la zona del borde occidental de la ciudad (Bosa, Kennedy, Engativá, Fontibón y Suba), con un total de 3596 Ha, y luego el borde oriental (Usaquén, Chapinero, Santafé y otras localidades) con 789,18 hectáreas

**Cuadro 5: Total de hectáreas informales nuevas por década**

DÉCADAS	ANTES 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	TOTAL
Hectáreas informales	287,75	492,48	1.393,06	2.394,44	1.687,59	1.519,93	262,07	8.037,31

Fuente: Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano

Plantea el estudio relacionado con la urbanización informal en Bogotá, que es evidente una disminución en el ritmo de crecimiento de la urbanización ilegal. Sin embargo, esta tendencia decreciente hay que analizarla cuidadosamente, en primer lugar porque se produce de la mano con una disminución generalizada en el ritmo de crecimiento de la urbanización (formal e informal) y responde a un proceso de agotamiento del suelo.

El crecimiento en superficie de la ciudad disminuyó en un 70% con respecto a la década anterior, lo cual no quiere decir que no se siga desarrollando un proceso expansivo de la ciudad pues este dato no tiene en cuenta la expansión de los municipios cercanos que pueda estar influenciada por el crecimiento de Bogotá.<sup>34</sup>

Afirman Camargo y Hurtado<sup>35</sup> que, en el caso bogotano se suelen ocupar terrenos públicos en zonas de restricción ambiental o hídrica que están bajo la tutela de entidades de servicios públicos. En el último período intercensal se construyeron 875.831 unidades nuevas de las que sólo 262.569 contaban con licencia de construcción, lo que hace suponer que las 613.200 restantes fueron producidas

<sup>34</sup> Camargo Sierra, Angela y Hurtado Tarazona, Adriana. Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. Revista INVI, Universidad Santiago de Chile. Vol. 28, No 78 (2013)

<sup>35</sup> Ibid

mediante mecanismos informales (tanto viviendas en nuevos asentamientos ilegales, como subdivisiones o ampliaciones de las viviendas existentes u otros mecanismos de construcción de viviendas sin que medie una licencia de construcción) . Esto quiere decir que la informalidad en el período intercensal en Bogotá constituyó el 70% del crecimiento de la vivienda en la ciudad.

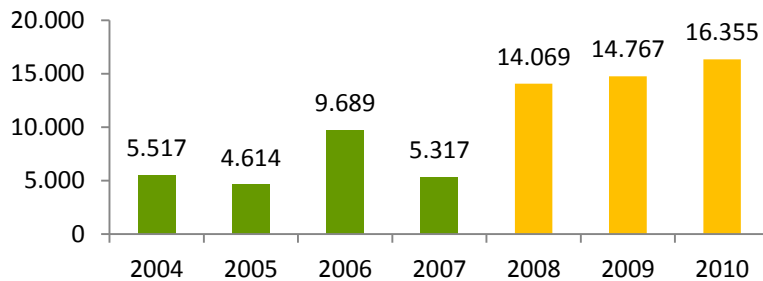
Una medición para el período más reciente, realizada con datos del censo de edificaciones del DANE (que registra barrio por barrio la cantidad anual de metros cuadrados construidos para varios usos en la ciudad), arroja que entre 2001 y 2010 en Bogotá se iniciaron 32'665.575 m<sup>2</sup> nuevos solamente para el uso de vivienda. De éstos, el 65 % se han construido en barrios de origen informal (sean asentamientos legalizados o sin legalizar)

Estas cifras, sin embargo, se refieren a la ciudad en general y no dan cuenta del proceso detallado de los asentamientos informales. Para esto, en esta investigación se partió de la base de datos de procesos de legalización, registrada por la Secretaría de Planeación Distrital, complementándola con datos históricos sobre cada asentamiento, contrastando múltiples fuentes que permitieran tener un panorama preciso y desagregado, entre las que se pueden mencionar la revisión de los expedientes de legalización de los asentamientos, diagnósticos de procesos de titulación, historias barriales, estudios de desarrollo urbano, entrevistas directas con líderes barriales y análisis multi-temporales con aerofotografías.

Por otra parte es importante anotar que según cálculos del DAPD el déficit de vivienda en la ciudad es de 420,644 hogares y Metrovivienda ha *escriturado* entre 2004 y 2006 tan solo 6,391 viviendas. De lado de esta situación, lo que tenemos es un alto incremento de la ilegalidad y de viviendas en condiciones absolutas de inseguridad física y de salubridad, pues usualmente estas viviendas están ubicadas en zonas de alto riesgo geológico. Así, según documento de la Secretaría de Hacienda Distrital, más de 15.000 hogares se encuentran en situación de avalanchas y derrumbes. En localidades como Usme el 35,5% de las viviendas se encuentran cerca de basureros, mientras que localidades como Bosa y Tunjuelito

están afectados en su salud pública por la ubicación de zonas industriales y comerciales como los frigoríficos.

**Grafica 4: Viviendas de Interés Social y Prioritario habilitadas 2004 – 2010**

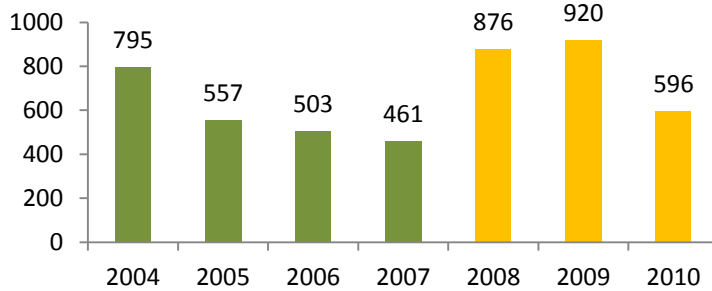


Fuente: Cálculos realizados por la SIS de la Secretaría Distrital del Hábitat

Aspecto importante en los procesos de Gestión del suelo y la provisión de vivienda, lo constituye el relacionado con la reubicación de familias en zonas de alto riesgo no mitigable y la relocalización hogares a los que se les paga arrendamiento mientras consiguen una casa propia. En 2007, la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá (DPAE), se propuso reubicar a 4.545 familias que viven en zonas de alto riesgo para 2012. Desde entonces, hasta 2011, han sido reasentadas 1.303, que ya tienen una vivienda nueva, mientras 3.435 familias están inscritas esperando una reubicación, 2.276 están gestionando predios y 1.021 ya tienen definido cómo van a llevar una nueva vida en otro lugar que no sea de alto riesgo<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Informe de Gestión DPAE, 2008

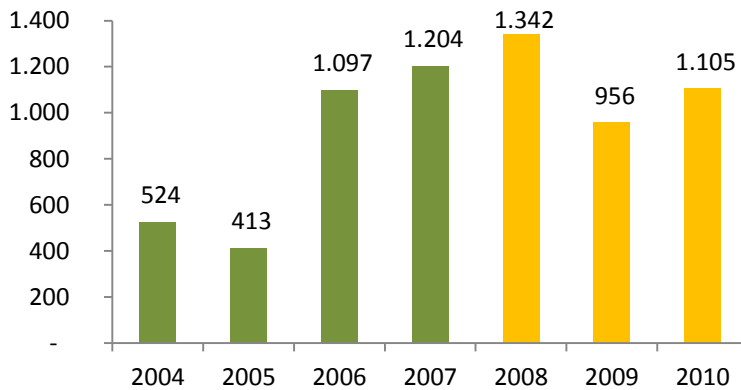
**Grafica 5: Hogares Reasentados 2004 - 2010**



Fuente: Caja de la Vivienda Popular

A través de esta actividad se ha garantizado el reasentamiento de cerca de 3000 familias y la relocalización de más de 6500 hogares, según los cuadros reportados por la Caja de vivienda popular de Bogotá.

**Grafica 6: Relocalización 2004 -2010**



Fuente: Caja de la Vivienda Popular

Informa la Secretaria del Hábitat de Bogotá que, “en los dos primeros años de la administración Moreno (2008 – 2009), 28.875 familias de bogotanos se han convertido en propietarios y, en lo que resta, otras 72.000 tendrán la posibilidad de hacer realidad su sueño”

Esa gestión de suelo para construir más Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y más Vivienda de Interés Social (VIS) se desarrolló, según la dependencia referida, a través de tres aspectos principales: 1. Identificación de predios de desarrollo prioritario, 2. focalización de Metrovivienda en el tema de habilitación y comercialización de suelo y 3. Puesta en marcha de ‘Usme Ciudad Futuro’, el proyecto urbanístico más importante de Bogotá en los próximos 20 años y el más grande de Latinoamérica, complementado con mecanismos y programas como Trámite Fácil, Construcción Positiva y Mesa de Soluciones, orientados a facilitar y optimizar la cadena de urbanismo y construcción de vivienda de interés social y prioritario.

En el proyecto Construcción Positiva, participan entidades distritales y nacionales, públicas, privadas y mixtas que, conjuntamente y con el apoyo del la Corporación Financiera Internacional -IFC- del Banco Mundial, pretenden reducir, mejorar y automatizar la cadena de trámites de urbanismo y construcción en Bogotá.

El Esquema de la Mesa de Soluciones o de Gestión Compartida comprende el conjunto de acciones prioritarias que la Secretaría Distrital del Hábitat promueve y lidera con la participación del sector privado y otras entidades del sector público, para el eficiente desarrollo de los proyectos o procesos de construcción de viviendas, legalización de barrios, regularización y titulación predial, reasentamiento, y mejoramiento de barrios y viviendas.

A raíz de la autorización otorgada por el Concejo Distrital en el Artículo 40 del Plan de Desarrollo ‘Bogotá Positiva: Parar Vivir Mejor’, en cumplimiento a la función social de la propiedad establecida en el Artículo 58 de la Constitución Política, fue posible identificar y clasificar 1.084 hectáreas (1.197 lotes) como de desarrollo prioritario para la construcción de VIS o VIP en Bogotá. De igual manera, después de la reforma administrativa de 2007, Metrovivienda fue liberada de la asignación directa de subsidios y se enfocó en consolidarse como la única empresa de la ciudad dedicada a intervenir el mercado del suelo para racionalizar su precio y

garantizar que se pueda construir vivienda de bajo costo (de 50 salarios, 25'750.000 pesos), buscando mayor oferta de suelos para desarrollar proyectos de vivienda social, contención de procesos de urbanización 'pirata', y promoción de construcción de VIP.

**PLANES PARCIALES:** De acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 "Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley." Por su parte, El POT establece la Renovación Urbana como un tratamiento y lo define como "aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo".

**Cuadro 6: Oferta de Suelo para VIS en la adopción de Planes Parciales en Bogotá 2000-2008**

PLANES ADOPTADOS	CANTIDAD	AREA BRUTA Ha	AREA UTIL	AREA UTIL VIS	%
PP SUELO URBANO	20	461,02	232,15	98,52	42,4
PP SUELO EXPANSION	9	218,99	96,32	79,09	82
TOTAL		680,01	328,47	177,61	54

FUENTE: Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá, Septiembre de 2008

- Entre los años 2002 y 2008 Se adoptaron 29 PP que habilitaron 680 hectáreas (97 hectáreas/año).

- De las 680 hectáreas, se habilitaron solamente 177.6 hectáreas para Vivienda de Interés Social (54% del total de área útil).
- Al 2020 Bogotá debería producir entre 70 y 80 mil viviendas anuales. (en el periodo 2004-2009 produjo en promedio 40 mil por año).
- Para satisfacer la demanda debe habilitar alrededor de 1.000 hectáreas al año y hoy no supera las 100 hectáreas.

En el período 2008 – 2010, la administración distrital adopto los Planes Parciales que aparecen en la siguiente tabla:

**Cuadro 7: Planes Parciales Adoptados 2008 -2010**

Plan Parcial	Localidad	Hectáreas generadas
<b>2008</b>		
La Felicidad	Fontibón	109,2
San Hilario - San Cristóbal	Suba	25,4
La Rampa	Kennedy	8,9
<b>Total hectáreas generadas 2008</b>		<b>145,53</b>
<b>2009</b>		
Altamira	Suba	33,2
Tres Quebradas	Nuevo Usme	311
Bolonia	Usme	38
Ensueño	Ciudad Bolívar	22,7
Pradera	Bosa	22,4
Cerezos	Engativá	19,8
<b>Total hectáreas generadas 2009</b>		<b>447,2</b>
<b>2010</b>		
Hacienda El Carmen	Usme	29,2
La Palestina	Bosa	24,9
El Santuario	Suba	10,5
<b>Total hectáreas generadas 2010</b>		<b>64,7</b>
<b>Total hectáreas generadas 2008 - 2010</b>		<b>655,2</b>

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación.



Es importante también destacar que se han incorporado desde el año 2002, 1.285 hectáreas en planes parciales, de las cuales se han destinado para más de 85.000 viviendas VIP y VIS.

Para el año 2010 se desarrolló el Plan Parcial Tres Quebradas (Decreto 438 de 2009) y el Plan Parcial El Carmen (Decreto 574 de 2010), que corresponden a la Operación Nuevo Usme y se han habilitado 92,6 hectáreas, que corresponden a 24,92 hectáreas, del proyecto El Porvenir, 11,72 hectáreas, de Usme y 56 hectáreas, de la declaratoria de desarrollo prioritario. Esto quiere decir que ya cuentan con licencia de urbanismo, que es suelo útil o semiútil disponible para la construcción de vivienda.

En términos de cantidades, el Distrito en los años 2008 – 2009 habilitó 15,6 hectáreas de suelo bruto (globos totales de suelo) y sacó al mercado 20,23 hectáreas de suelo útil (con vías, redes y espacios públicos) para desarrollar la VIP<sup>37</sup>. Igualmente desarrolló el derecho de preferencia, como instrumento de gestión del suelo, para disminuir el déficit cuantitativo y, que le permite a la administración ser el primer oferente para la compra de los predios que están dentro de la Operación Nuevo Usme y la declaratoria de desarrollo prioritario<sup>38</sup>, mediante la cual la administración distrital establece un plazo de 2 años para que los propietarios de predios que no han sido desarrollados lo hagan.

---

<sup>37</sup> Informe citado

<sup>38</sup> A través de la cual se han desarrollado 84,8 hectáreas de suelo para usos diferentes a la construcción de vivienda de interés social –VIS-y 56 hectáreas para la construcción de VIS en la ciudad.

## 5. GESTIÓN DEL SUELO Y DÉFICIT DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN BOGOTÁ

La crítica situación actual de la vivienda en Colombia puede resumirse en las siguientes cifras: en 2003 se estimaba que existía un déficit nacional de unas 2.3 millones de viviendas (1.5 millones cuantitativo, 0.8 millones cualitativo), que el 30% de los hogares presentaba alguna carencia de vivienda, y que 1.35 millones de hogares vivían en asentamientos precarios (0.23 millones en viviendas no susceptibles de mejorar, 0.85 millones con déficit cualitativo y 0.27 millones en zonas de alto riesgo). En adición a este déficit histórico, se calcula un déficit corriente anual en la producción de vivienda nueva de 91.500 unidades. Mientras que la producción entre 1999 y 2004 fue de 94.000 viviendas/año, se formaron 185.000 nuevos hogares anualmente en el mismo período (DNP, 2005). En consecuencia, cada año cerca de 90.000 hogares no encuentran otra opción que sumarse al hacinamiento o las soluciones informales de vivienda<sup>39</sup>.

El Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>40</sup>, expone que de acuerdo a las cifras del Censo DANE 2005, para el año 2020 se tiene que la población de Bogotá aumentará en cerca de 1.500.000 habitantes. Con base en proyecciones de población y tomando un promedio de 3.5 habitantes por vivienda, al año 2020, Bogotá tendría un déficit cuantitativo aproximado de 712.000 viviendas.

Los suelos que se destinaron para expansión en el POT, evidencian el desconocimiento de los municipios de su déficit de vivienda.

---

<sup>39</sup> DPU - UCL. Suelo Urbano Y Vivienda Para La Población De Ingresos Bajos Estudios de caso: Bogotá - Soacha- Mosquera; Informe final, marzo de 2006

<sup>40</sup> Avances y retos para reactivar la construcción de la vivienda – 2008 - Perspectiva Regional- Bogotá-Sabana - El ordenamiento de la Sabana de Bogotá y las restricciones a la política de vivienda

**Cuadro 8: Clasificación del suelo por superficie**

<b>CLASIFICACIÓN</b>	<b>AREA (Ha)</b>	<b>%</b>
Suelo Rural	288.209,49	94,03%
Suelo Suburbano	6.174,99	2,01%
Suelo Urbano	10.787,93	3,52%
Suelo de Expansión	1.332,18	0,43%
<b>AREA TOTAL</b>	<b>301.504,59</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Modelo de Ocupación Territorial para la Sabana de Bogotá, elaborado por la Gobernación de Cundinamarca en el 2008 (Contrato de Consultoría Unión Temporal J. Gómez – GEU - UT

La XLIV Asamblea de Afiliados de Camacol<sup>41</sup>, determinó que el déficit cuantitativo de vivienda, sumado al incremento de hogares es 57.000 soluciones por año, lo que hará que en los próximos diez años se tenga que incrementar la oferta de vivienda, especialmente de Interés Social (VIS) e Interés Prioritario (VIP), para cubrir la demanda. En la capital del país se necesita construir por año cerca de 50.000 unidades, actividad que es fundamental debido a que actualmente el 50 por ciento de las viviendas son informales o ilegales. “La problemática que hay en la capital por el déficit de vivienda (cerca de 280.000 unidades) sigue sin tener una solución de fondo y debe ser una prioridad para el desarrollo de los planes del sector constructor”.

El Observatorio del Suelo de la Subdirección económica del DAPD ha hecho seguimiento a precios en diversos períodos y sectores de la periferia urbana. Para trabajar sectoriza la ciudad y establece que en el suroriente o en el borde occidental de Bogotá-, un terreno en suelo rural tiene un precio de \$20,000 a \$25,000 pesos por m2. Al pasar a ser un terreno urbano su precio aumenta más del doble, a un

---

41 Déficit de Vivienda en Bogotá <http://www.barriosdebogota.com/deficit-de-vivienda-en-bogota> -

valor que oscila entre \$45,000 y \$50,000 pesos. En el caso de los terrenos del norte de la ciudad, por su contexto y por la especulación respecto al desarrollo que tendrá lugar en ese sector, los precios pasan de \$66,000 pesos en suelo rural a un valor entre los \$200,000 y \$500,000 pesos por metro cuadrado en suelo urbano, precios que hacen improbable su destino para desarrollo de VIS.

Teniendo en cuenta la poca tierra disponible en la ciudad, las opciones de terreno de expansión para construcción de VIS son el suroriente y el borde occidental.

En Bogotá la mayoría de los asentamientos informales están localizados en los bordes Sur y Suroccidental de la ciudad en localidades como Ciudad Bolívar, Usme, y Bosa, donde alrededor del 90% de los asentamientos tiene este origen. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, realizada por el DANE, el 40% de los hogares vive bajo el nivel de pobreza y el 11% en la indigencia. El fenómeno del desplazamiento por la violencia ha tenido un fuerte efecto en el crecimiento urbano: la Red de Solidaridad Social ha registrado oficialmente 22.000 nuevos hogares que ingresaron a la ciudad por desplazamiento forzado en los últimos años.

Según cálculos del DAPD, para el año 2010, el déficit de vivienda en la ciudad es de 420,644 hogares y según documento de la Secretaría de Hacienda Distrital (2008), más de 15.000 hogares se encuentran en situación de avalanchas y derrumbes. En localidades como Usme el 35,5% de las viviendas se encuentran cerca de basureros, mientras que localidades como Bosa y Tunjuelito están afectados en su salud pública por la ubicación de zonas industriales y comerciales como los frigoríficos.

La política de subsidios, si bien es buena, no alcanza para cubrir las deficiencias presupuestales de los potenciales usuarios, que en muchas ocasiones no tienen la capacidad de acceder a un crédito necesario para complementar el monto que se requiere para acceder a la vivienda de tipo VIS; lo que conduce a recordar lo planteado por la declaración de Naciones Unidas en la que afirma que los gastos

en materia de vivienda deben ser “gastos soportables”, y por tanto la tasa de esfuerzo para conseguir vivienda debe ser lo más baja posible. Sin embargo según documento de la Secretaría de Hacienda Distrital - SHD, la tasa de esfuerzo de los bogotanos en materia de vivienda se encuentra prácticamente al mismo nivel de Suecia y Luxemburgo.

Sólo en el año 2009 se dejaron de construir 17.000 unidades, el número de viviendas producidas fue de 33.000, de las cuales menos de 5.000 son VIP, 14.000 corresponden a VIS y 14.000 son no VIS. Dada la composición de la población, del total requerido, cerca de 38.000 unidades tendrían que ser Viviendas de Interés Prioritario, además, para actividades diferentes a residencial se necesitarán, aproximadamente, 140 mil inmuebles más destinados a comercio, negocios, industria, cultural y mixto residencial-comercial, entre otros<sup>42</sup>.

Se expone en el Plan de desarrollo 2008 – 2011, que la “transformación Positiva” de la ciudad se define con suelo apto para la construcción de vivienda y la implementación de 4 planes parciales de la operación Nuevo Usme, la habilitación de 440 hectáreas de suelo para construcción de vivienda el desarrollo de 600 hectáreas en el Sur de la Ciudad.

Estos tres compromisos, aun cuando se refieren a etapas distintas del proceso, tienen el mismo propósito: garantizar que la ciudad cuente con adecuadas áreas para construir vivienda.

En Bogotá se planteaba tener al finalizar el período 2008 – 2011, 70,000 nuevas viviendas, y para fines de 2010, solo había 24,000<sup>43</sup>, y pocas posibilidades de aumentar considerablemente. Lo grave de la situación es que, según la Arquidiócesis, a Bogotá, llegan cerca de 23 familias por día víctimas del desplazamiento forzado y de la pobreza en otras ciudades del país.

---

<sup>42</sup> CAMACOL

<sup>43</sup> Secretaria de Hábitat. Informe de Gestión 2010

Según cálculos del DAPD el déficit de vivienda en la ciudad es de 420.644 hogares y Metrovivienda escritura entre 2004 y 2006 tan solo 6,391 viviendas<sup>44</sup>, generalmente ubicadas en zonas de alto riesgo geológico, lo que configura un alto incremento de la ilegalidad y de viviendas en condiciones absolutas de inseguridad física y de salubridad. De igual manera, según la Secretaría de Hacienda Distrital<sup>45</sup>, más de 15.000 hogares se encuentran en áreas propensas a avalanchas y derrumbes.

En localidades como Usme el 35,5% de las viviendas se encuentran cerca de basureros, mientras que localidades como Bosa y Tunjuelito están afectados en su salud pública por la ubicación de zonas industriales y comerciales como los frigoríficos.

En el año 2009 se licenciaron 3,4 millones de m<sup>2</sup> para vivienda, 25 % menos que en el año 2008. Para el 2009 se calculó que para eliminar definitivamente el déficit habitacional en la ciudad y para atender la formación anual de hogares, se requeriría construir cerca de 84 mil viviendas, de las cuales 61 mil (72%) corresponderían a unidades VIS.<sup>46</sup>, sin dejar de mencionar que el nivel de oferta de la vivienda tipo VIS es muy pobre y sumado a la escasez de suelo urbanizado de bajo costo, lleva a calcular que alcanzar un nivel de construcción de 84 mil viviendas al año (incluyendo VIS y No VIS), hace necesario habilitar 647 hectáreas. anualmente, cifra que está muy lejos del promedio de habilitación de suelo de la ciudad que ha sido de 85 hectáreas en promedio desde que se adoptó el POT en el año 2000.

Pero el problema de la vivienda en Bogotá no es sólo para las familias que viven en zonas de alto riesgo, sino que también hay quienes ocupan predios sin titular. La meta propuesta por la administración es que para 2012 hayan sido titulados 6 mil predios<sup>47</sup>. El avance más visible que puede notarse en este propósito, con base en

---

<sup>44</sup> Planeación Distrital. Informe 2009

<sup>45</sup> Secretaría Hacienda Distrital. Informes. 2009

<sup>46</sup> Evolución y perspectivas de la vivienda VIS en Bogotá, Sandra Forero Ramírez; Gerente CAMACOL Bogotá. 2009

<sup>47</sup> Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá positiva: para vivir mejor" 2008 - 2011

las estadísticas de la Secretaría de Hábitat, puede ser que ya se han interpuesto 97 demandas con las que se busca legalizar 2.797 títulos. Pero estos procesos son largos.

Según Planeación Distrital en Bogotá faltan 271.000 viviendas de interés social (VIS), las cuales no se podrán construir si no se proveen los suelos disponibles y no es que en la ciudad ya no haya tierra urbanizable, sino que, por falta de gestión del suelo, aquella que está destinada a los proyectos de interés social no ha podido ser habilitada

Las razones tienen que ver con la ineficiencia en los trámites que debe adelantar el Distrito para que se puedan desarrollar proyectos habitacionales. Plantean los constructores a través de los medios de comunicación que los planes parciales, que habilitan el urbanismo en extensiones de más de 20 hectáreas, son manejados con lentitud extrema.

Se plantea por parte de la Secretaria Distrital de Hábitat<sup>48</sup> que, en los próximos 20 años, Bogotá intervendrá en Usme 900 hectáreas para construir 53.000 viviendas que beneficiará a 200.000 personas. Este es uno de los objetivos propuestos con 'Usme Ciudad Futuro', un ambicioso proyecto que establece un ejercicio de planeación urbana para una ciudad tan grande como Yopal y para una población equiparable a la de Tunja o Popayán. De igual forma iniciará la construcción de 10.500 viviendas para 35.000 personas y ya están en marcha varias obras de recuperación y protección del medio ambiente, como los interceptores de aguas negras de las quebradas Fucha y Piojo, la Avenida Usminia.

“Usme Ciudad Futuro” es un proyecto estratégico para Bogotá, que busca contener el evidente desarrollo informal en la zona y en otros sectores de la ciudad. También intenta establecer un borde de transición entre las zonas protegidas del páramo, las áreas urbanas con actividad agrícola y los sectores urbanizados. Igualmente, su

---

<sup>48</sup> Eltiempo.com sección Bogotá. Junio 2008

desarrollo se basa en principios ecológicos y el respeto por los habitantes de la localidad de Usme, de su patrimonio, de sus valores culturales y de su tradición.

De esta manera, “el Distrito desarrolla una estrategia para gestionar el suelo que les permitirá a los constructores privados contar con más terrenos habilitados para VIS y VIP y a las familias más necesitadas, con más proyectos para poder hacer realidad su sueño de tener casa propia”, según reporta la entidad encargada de esa actividad<sup>49</sup>.

Por otra parte se planteó, como solución al déficit, por parte de la administración Distrital, el Gobierno Nacional y la Gobernación de Cundinamarca, la construcción de más de 40.000 VIS, destinados a familias bogotanas de escasos recursos, en los municipios aledaños de Soacha, Mosquera, Funza, Facatativá, Zipaquirá y de Girardot, consideradas en su momento “ciudades satélites de Bogotá”. El megaproyecto de Soacha prevé la construcción de 20 mil viviendas de interés social en 214 hectáreas en las que Bogotá tendrá que adecuar redes de acueducto.

Al analizar las ventajas y desventajas de esa propuesta se puede determinar qué:

- Es un plan demandará al distrito enormes gastos por la gran extensión de redes y vías
- Se considera un proyecto expansivo y depredador de la Sabana, de producción masiva de vivienda de baja calidad y desarticulada de la ciudad, según plantean algunos concejales de la ciudad, que opinaron además que “ese modelo no plantea ningún correctivo a los problemas de oferta y vivienda digna de bajo precio...”<sup>50</sup>
- Dicho proyecto genera un impacto negativo en el ecosistema de la

---

<sup>49</sup> SECRETARIA DE HÁBITAT - Informe de Gestión 2010

<sup>50</sup>el tiempo.com Sección Bogotá, 9 de junio de 2008



- La ubicación de esas viviendas generaría mayores erogaciones en transporte y movilidad para los bogotanos, que quedarían viviendo lejos de sus sitios de trabajo.
- El proyecto generaría el cambio de uso rural de las tierras a urbanizable lo que ocasionaría incremento de su valor, favoreciendo intereses privados.

En agosto de 2012, CAMACOL, el gremio de la construcción informa que 158 mil unidades están paralizadas por disposición de la administración distrital<sup>51</sup>., afirmando que “Todos los planes parciales que estaban en desarrollo están paralizados, al igual que los planes zonales de Usme y del norte; la parálisis de suelo es de más de tres mil hectáreas”, y además señaló que, los indicadores de la construcción han caído en un 25 por ciento en total y que solo hay 300 unidades de VIP y 2700 unidades de VIS.

Así mismo, dijo que el Distrito no ha logrado articular y crear una norma que genere estabilidad jurídica y económica y que en el Plan de Desarrollo no existe disponibilidad adecuada de suelo.

## **5.1. SUELO DISPONIBLE – MECANISMOS DE GESTIÓN**

No hay un dato concreto sobre cuanto suelo disponible hay para el desarrollo de proyectos VIS. El POT plantea que en el norte hay 164.82 hectáreas., destinadas a proyectos de VIS subsidiada y 123.62 HA para VIP. En el sur y en el occidente hay 645.7 hectáreas para VIS subsidiada y 387.42 hectáreas para VIP. Calculando 110 viviendas por hectárea, da un total de 89.157 VIS y 56.213 VIP, para un total de 145.371 viviendas<sup>52</sup>,

Por otra parte se encuentra que por tipo de suelo en Bogotá se tienen los siguientes datos: En suelo urbano hay 36232 hectáreas, de las cuales se destina el 20% para

<sup>51</sup> <http://www.caracol.com.co/noticias/bogota/bogota-registra-el-mayor-deficit-habitacional-en-el-pais>

<sup>52</sup>Alcaldía Mayor de Bogotá-. Plan de Ordenamiento Territorial (2000). Documento Técnico de Soporte. Diciembre de 2000 pg 87

VIS subsidiable y el 15% para VIP<sup>53</sup>. En suelo de expansión urbana hay 8410 há., que se distribuyen al norte VIS subsidiable 20% y VIP 15% y al sur y al occidente VIS subsidiable 50% y VIP 30%.

De igual forma el Decreto 469 de 2003, revisión POT, estableció que hay 6223 há, vacantes dentro del perímetro urbano y 2114 ha, catalogadas como de expansión urbana (Norte, 824; Sur 1033 y occidente 257, de las cuales se pueden destinar para VIS subsidiable al norte el 20 % y para VIP el 15%; mientras que para la otra zona se pueden destinar el 50 y el 30% respectivamente.

La Alcaldía de Bogotá, precisa que con base en el Decreto 619 POT, hay 2366 hectáreas disponibles donde potencialmente se podrían construir 236.660 viviendas, teniendo en cuenta todos los estratos y como ya se mencionó antes el mismo POT proyectó que la demanda de vivienda de bajos estratos al 2010 sería de 500.000 viviendas y según los datos encontrados es hoy en día mayor, lo que permite reafirmar que el déficit de suelo disponible es evidente.

El escaso desarrollo de los mecanismos contemplados en la Ley para la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997, no han representado una disminución significativa del déficit de vivienda nueva prioritaria. Es obvio que la expedición de la norma no garantiza esta disminución, sin que se desarrolle por parte de los municipios un verdadero papel de promoción de la importancia de la vivienda prioritaria.

Sumado a lo anterior se observa en la ciudad la ausencia de suelo urbano de bajo costo que facilite la generación de una verdadera oferta de este tipo de vivienda. Si bien en Bogotá hay auge en el proceso de construcción de vivienda, esta se ha limitado a zonas de amplio desarrollo, incrementando el valor del suelo, desfavoreciendo el desarrollo de vivienda de bajo costo, que solo encuentra posibilidad en áreas periféricas de difícil adecuación urbanística.

---

<sup>53</sup> Decreto 469 de 2003, revisión POT. registro distrital Bogotá, Distrito Capital (Colombia), año 38 No. 3013, Diciembre de 2003 pg 98

De acuerdo con la información recolectada es deducible que el déficit de vivienda de la ciudad no ha disminuido en los últimos años, tendiendo a aumentar y más grave aun cuando de manera oficial no se conoce el verdadero déficit y mucho menos se conoce el inventario de suelo disponible<sup>54</sup>. Si bien es cierto el crecimiento de la población ha sido amplio, también es cierto que no se ha establecido una real política de intervención estatal, en respuesta al mandato constitucional de provisión de vivienda digna. Plantea la ESAP<sup>55</sup> que la escasa área disponible (8.957 hectáreas) para desarrollar las viviendas que satisfagan la demanda (500.597 soluciones) obliga a que Bogotá desarrolle creativamente estrategias y políticas que cuenten con esta realidad (redensificación, Bogotá-Región)., debido a varios factores: - por un lado, el suelo disponible no puede ser utilizado exclusivamente en desarrollo de vivienda por cuanto tendrá que planificar el uso del suelo para necesidades que demanda la ciudad tales como: áreas comerciales, áreas industriales, áreas de recreación, vías, y áreas para equipamiento en general. Por otro lado está la variable del costo de la tierra, que al ser escasa encarece los costos de la vivienda quedando relegada esta posibilidad para desarrollarla en los estratos más altos. Indudablemente la producción de vivienda en el último decenio dejó por fuera una gran porción de población que ronda los límites de la pobreza extrema al no contar con los recursos necesarios para subsistir dignamente y mucho menos para conseguir una vivienda

Como ya se ha anotado antes la información relacionada con la producción de Vivienda VIS y VIP, la gestión del suelo y el déficit de vivienda es muy variada y no

---

<sup>54</sup> Bogotá posee poco suelo urbano y su demanda es creciente, ello asociado principalmente a factores tales como, el crecimiento económico, el demográfico y el uso del transporte público y privado entre otros, lo cual conlleva a que los precios del suelo asciendan vertiginosamente. (ESAP, La Vivienda De Interés Social En Bogotá: Demanda Vs. Déficit, 2008)

<sup>55</sup> ESAP, La Vivienda De Interés Social En Bogotá: Demanda Vs. Déficit, 2008

hay cifras que coincidan. El ejercicio de recolectar y aproximar la información se refleja en el cuadro siguiente:

**Cuadro 9: Evolución Gestión del suelo y Producción vivienda en Bogotá  
2001 - 2010**

Año	Gestión del Suelo (ha)	Producción de vivienda		TOTAL PROD.		DEFICIT	RELACIONES		
	VIP y VIS	VIP	VIS	VIS y VIP	No VIS	Total	Suelo vs Producción VIP	Déficit vs Producción VIP VIS	Suelo vs Déficit
2001	44,6	7853	11.038	18.891	2565	72.891	0,002361	3,8585	0,00061
2002	94	11.631	17.993	29.624	7.600	78.546	0,00317	2,65143	0,0012
2003	5	7.705	12.171	19.876	13.677	85.424	0,000272	4,29785	6,30E-05
2004	7	6.187	8.458	14.645	16.774	94.513	0,000492	6,4536	7,60E-05
2005	3	7.362	8.386	15.748	15.747	101.727	0,000165	6,45968	2,60E-05
2006	0	12.465	12.197	24.662	17.906	108.391	8,11E-06	4,39506	1,80E-06
2007	2	9.658	13.801	23.459	23.753	108.556	8,10E-05	4,62748	1,80E-05
2008	147	5.718	12.163	17.881	21.190	115.243	0,008238	6,445	0,00128
2009	191	860	9.800	10.660	3.159	117.103	0,017917	10,9853	0,00163
2010	254	4.783	5.700	10.483	206	103.955	0,024182	9,91653	0,00244
TOTAL	748	74.222	101.507	175.729	122.577	986.349	0,004254	5,6129	0,00076

Fuente: Secretaria de Hábitat de Bogotá, 2011

En el período se gestionaron 748 hectáreas para vivienda VIP y VIS, destacándose que en los años 2008, 2009 y 2010 se gestionó el 79%, en contrastes con los años 2003 a 2007 cuando apenas se gestionaron 18 hectáreas que abarcan el 2,5%.

Paralela a esta actividad se tiene que en el período 2001 – 2010 se construyeron en la ciudad 179.729 viviendas, con un promedio de 18.000 por año, muy por debajo de las necesidades de la ciudad. De las viviendas construidas el 57% correspondieron a Vivienda de Interés Social. La mayor producción de VIS y VIP se presentó en los años 2002, 2006, 2007 (44%). Mientras que en los años 2010, 2009 y 2004, se presentan los menores índices de producción de este tipo de vivienda (20%).

Cabe destacar como en los años de menor gestión de suelo 2006, 2007 (2 hectáreas), se presentó mayor producción de vivienda (48.131), mientras que en un periodo de mayor gestión de suelo 2009, 2010 (445 Há. – que representan el 59% del área gestionada), la construcción de vivienda fue menor (21.143, que representan el 12% de las viviendas VIS y VIP construidas).

De acuerdo con Casasfranco y Arcos<sup>56</sup>, en Bogotá, cada año se forman 40 mil nuevos hogares, el 43% de hogares se ubican en los estratos 1 y 2; los estrato 1, 2 y 3, agrupan al 85% de los hogares y representan el 96% del déficit cuantitativo habitacional y la ciudad requiere construir 47 mil nuevas viviendas al año. En lo relacionado con el déficit de vivienda VIS y VIP en Bogotá se tiene que según las diferentes cifras recolectadas, alcanza un total de 986.349, pasando de 72.891 en el año 2001 a 103.965 en el año 2010.

El déficit habitacional es un grave problema de la ciudad. La gestión del suelo es insuficiente y no da para garantizar una política de vivienda eficaz, que contribuya a garantizar el derecho constitucional a la población más pobre. Las relaciones gestión de suelo y producción de vivienda son mínimas y da para concluir que mientras no se garantice la consecución de áreas efectivas para la construcción de viviendas VIS y VIP y se aplique con rigor los instrumentos de gestión del suelo consagrados en la Ley 388 de 1997 para reducir el valor de la tierra, no se podrá cumplir con el cubrimiento de ese déficit. Medidas que deben estar acompañadas de gestiones como declarar de interés prioritario los lotes de engorde, aplicar en los planes de renovación urbana un modelo que permite dedicar los primeros pisos de las edificaciones al comercio y subsidiar los pisos altos dedicados a vivienda; así como permitir que se pueda construir a más altura (más pisos por edificación).

A pesar de que la relación déficit / producción VIS Vip, ha aumentado en los últimos años no alcanza a satisfacer las necesidades de la capital, por lo cual se requiere

---

<sup>56</sup> Op. cit

mayor esfuerzo de la administración en la producción de vivienda. De igual forma la relación gestión de suelo vs déficit de vivienda, nos da a entender que es negativa y que se requiere de un gran esfuerzo de los responsables para cubrir ese déficit que, ante la problemática social del país, cada día se aumenta en la ciudad, así como los niveles de pobreza y la ilegalidad urbana.

Es importante, sin embargo, anotar que si bien no disminuyó el déficit, sí hubo una importante producción en los últimos 8 años, aumentando la oferta de VIP en la ciudad, con respecto a períodos anteriores al año 2000. Cabe entonces recalcar que la aplicación de instrumentos de planeación y gestión territorial en los proyectos VIP, se restringe a instrumentos como plan parcial y el mejoramiento integral de barrios, sin desarrollar otros instrumentos de la ley 388, desperdiciando mecanismos necesarios para generar vivienda prioritaria en el corto y mediano plazo.

UNIANDES<sup>57</sup>, presenta el caso de Bogotá como ilustración para analizar el tema de la dispersión institucional al nivel local, indicando que El DAPD hace la planeación de la ciudad (POT, aspectos normativos) e interviene directamente en la ejecución de los programas y proyectos de la política pública, mientras que la Subdirección de Control de Vivienda, del DAMA, ejerce funciones de control y prevención de desarrollos ilegales; METROVIVIENDA promueve la generación de condiciones orientadas a completar el mercado (organización de las comunidades menos favorecidas como demanda efectiva, cierres financieros mediante la política de subsidios y microcrédito e impulso a la oferta de vivienda para segmentos de la población del sector laboral independiente más pobre) y la empresa de renovación Urbana tiene como objeto gestionar, liderar, promover y coordinar mediante sistemas de cooperación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras, la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano, mediante programas de renovación y

---

<sup>57</sup> UNIANDES, Cierre de Talleres Hábitat y VIS.– Universidad de los Andes, 2007

redesarrollo urbano, y para el desarrollo de proyectos estratégicos en el suelo urbano y de expansión con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. Por otra parte la Caja de Vivienda Popular actúa directamente en el problema de desarrollo urbano ilegal, vulnerabilidad por alto riesgo y disminución de déficit habitacionales.

Concluye la Universidad que “no existe articulación entre las acciones de las tres entidades. Actúan sin considerar las acciones de las otras y la dinámica económica del conjunto de la ciudad no aparece como referente de actuación. El margen de maniobra lo han basado en el gasto público y no han considerado hasta el momento que los problemas del hábitat constituyen en sí mismos una posibilidad de generación de nuevos y permanentes recursos económicos para la ciudad”.

## 6. CONCLUSIONES

El acelerado crecimiento de la población y la migración desde las áreas rurales han generado rápidas expansiones en las principales ciudades del país y especialmente en Bogotá, con la lógica presión sobre la disponibilidad de suelo y el precio de éste para viviendas de interés social.

Los planes de desarrollo de los últimos veinte años, plantean la solución de problemas sentidos de la población más pobre, pero a la fecha no se han desarrollado concretamente soluciones de vivienda y gestión del suelo que den solución definitiva a la problemática de más de 200.000 familias. Esta situación, obviamente produce la necesidad de proveer reservas de suelo para VIS y a dictar medidas tendientes a compartir la plusvalía obtenida en el precio de los terrenos destinados a esas viviendas

En Bogotá se observan condiciones de alta densidad de vivienda, y de hacinamiento. A partir de esta situación El POT, destaca la carencia de suelo urbano y de viviendas en la ciudad.

Para el año 2020 se calcula un déficit de 700 mil viviendas, es decir se triplicará el que existe en este momento. Bogotá necesita alcanzar un nivel de construcción de 84 mil viviendas al año (incluyendo VIS y No VIS), para lo cual se hace necesario habilitar 647 Hectáreas anualmente, cifra que dista del promedio de habilitación de suelo de la ciudad que ha sido de 85 hectáreas en promedio desde que se adoptó el POT en el año 2000.

De acuerdo con los planteamientos, sobre costos de suelo y construcción, es evidente observar que el mercado de la tierra urbana en Bogotá dificulta la construcción de vivienda de interés social,

En la ciudad el urbanismo pesa cerca de 60% del costo del suelo urbanizado. Dentro de este las vías tienen el mayor peso, llegando a representar hasta 75%.



La disponibilidad de suelo de propiedad pública para nuevos asentamientos urbanos está muy restringida, de ahí que los nuevos proyectos de vivienda VIS y VIP que se formulan o se vayan a formular tendrán serios inconvenientes en cuanto a su localización y en cuanto a precios, pues estos tienden a elevarse en las áreas urbanas, ocasionando que se compren terrenos con fines sociales a precios elevados.

La demanda de soluciones de vivienda en los sectores más pobres de la población supera la capacidad de respuesta del gobierno distrital que no cuenta con una política integral definida que responda ante la marginalidad de la ciudad informal.

No hay medidas drásticas para la gestión del suelo y se generan incontrolables alzas del precio del suelo perjudicando enormemente el acceso de familias y personas de menores ingresos a viviendas de interés social, pues se causa un impacto en el precio de esas viviendas y los correspondientes subsidios habitacionales

La ineficiente e inoportuna solución a esa demanda, los bajos recursos para subsidios de vivienda, conducen a que las familias se vean abocadas a desarrollar procesos de autoconstrucción con mínimos recursos propios sin asesoría técnica, legal ni financiera.

No se plantea en Bogotá una verdadera tasa impositiva por uso ineficiente del suelo que permita orientar y promover adecuadamente el uso del territorio urbano,

El panorama no es nada alentador: para 2020 podrán faltar 712.000 VIS, para superar el déficit de VIS en 10 años, la ciudad tendría que habilitar 480 hectáreas al año, e incorpora 85. Sin eficiencia institucional eso será imposible. Si se tiene en cuenta que según las proyecciones del Censo 2005, a 2020, Bogotá requiere de la construcción de 700.000 viviendas y el PDD (2008 – 2001) sólo contemplo 100.000 unidades, esta tendencia de construcción de vivienda sólo daría cobertura al 40%

del déficit y éste se seguirá acumulando, con el consecuente efecto sobre la ocupación ilegal de suelos en Sabana, principalmente en los municipios que se localizan en el primer anillo de influencia del Distrito.

A pesar de que el Distrito identificó suelo para construir 120.000 VIS, el terreno por sí solo no es garantía, porque en tanto la coordinación interinstitucional, los lentos trámites y la gestión del suelo no se hagan más eficientes, el déficit de vivienda de interés social seguirá aumentando.

Bogotá presenta retrasos en la habilitación de suelo, al tener engorrosos trámites entre la adopción del plan parcial y el inicio del proyecto que toman como mínimo 18 meses.

La identificación de los predios de desarrollo prioritario para VIS y VIP en todo el perímetro de la ciudad, por aplicación de la Ley 388 de 1997, ha permitido regular el mercado del suelo, para evitar que la retención de terrenos, la especulación y el impacto de la urbanización ilegal continúen reforzando la exclusión, la segregación y el deterioro ambiental y de las condiciones de habitabilidad.

Teniendo presente que el suelo vale por lo que en él se puede desarrollar en concordancia con la norma urbana y la aceptación del mercado, la necesidad de construir vivienda social en Bogotá, tendrá que hacerse con otros mecanismos, como generar bonos para que el propio Distrito lo haga.

El alto valor del suelo hace inviable en algunos casos desarrollarlo y más colgándoles nuevas cargas. Esto, aunado a la carencia de infraestructura urbana, refleja la disminución de la actividad edificadora en Bogotá

La población objetivo de la vivienda de interés prioritario (VIP) es la que enfrenta las mayores dificultades para acceder a un crédito bancario, y mientras estos mecanismos no se flexibilicen, difícilmente se pueden generar resultados reales para la población que más demanda tiene de vivienda de interés social en Bogotá.

Uno de los fundamentales instrumentos de gestión del suelo de acuerdo con la Ley 388 de 1997 es el plan parcial, ya que a través de este se involucran los demás instrumentos de intervención en la propiedad o intervención en la estructura predial o urbanística y de financiación. Si bien se incluyó en el Distrito el instrumento plan parcial como parte de las disposiciones del POT, no se estableció como estrategia para llevar a cabo algunos postulados de modelos de ordenamiento, desaprovechando la oportunidad de reglamentar sobre Índices, aprovechamientos y usos del suelo de tal manera que efectivamente el plan parcial se constituyera en instrumento de planificación.

Lo referido a los instrumentos financieros como la participación en plusvalía, que no son motivo del presente análisis, al no existir estudios de detalle relacionados con los impactos que pueden producir en el valor del suelo las decisiones de ordenamiento, la participación en plusvalía se ha limitado a transcribir el contenido de la Ley al respecto, pero el instrumento no se encuentra desarrollado de tal manera que sea posible aplicarlo. De igual manera sobre los Fondos de compensación y la Compensación económica, es poco lo que se aplica teniendo en cuenta que los recursos que permitan compensar a los propietarios son escasos y generalmente se busca evadir esta obligación a través de reglamentaciones ambiguas en los Planes de Ordenamiento.

En cuanto a los pagarés y Bonos de Reforma Urbana no se conoce de su operación ni de reglamentación de su utilización; mientras que la contribución de valorización es la que se ha aplicado, especialmente en lo relacionado con el criterio de beneficio local.

Lo anterior nos lleva a concluir que existe baja capacidad institucional en lo relacionado con las políticas de vivienda a nivel Distrital, pues a pesar de que se encuentran expresas en el POT no necesariamente fueron desarrolladas a lo que se suma la incertidumbre de los recursos vía subsidios del nivel central ya sea a

través de gestiones individuales o de proyectos. Es un desafío grande dar mejor funcionamiento a los instrumentos de intervención tanto en el mercado del suelo como en los procesos de urbanización. Los instrumentos existen, pero es necesario asegurar las condiciones para que operen eficazmente en la búsqueda de mejores condiciones urbanas y más equidad social.

## 7. RECOMENDACIONES

El Gobierno Nacional debe fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales en cuanto a la aplicación de los instrumentos de gestión urbanística.

En Bogotá se deben plantear soluciones al problema habitacional bajo una visión regional armónica y ordenada, desarrollando Macroproyectos y consolidando núcleos urbanos integrales en los principales centros subregionales existentes, como Facatativá, Fusagasugá y Zipaquirá, con un criterio de corresponsabilidad Bogotá- Sabana.

Ante el panorama desalentador de la situación de la vivienda en la ciudad es importante desarrollar tres aspectos prioritarios: a) Aprovechar y utilizar adecuada y acertadamente los instrumentos de generación de suelo, b). Crear alternativas de construcción de VIS, y c). consolidar un sistema de financiación adecuado a las expectativas de la población pobre

Es importante que se ejerza un estricto control sobre los costos del suelo urbanizado, cuidando que no incidan más del 15% en el valor final de la venta, aplicando instrumentos como la Declaratoria de Desarrollo Prioritario de forma ágil, para asegurar la viabilidad legal, técnica y financiera

Aprovechando las nuevas tecnologías y el avance de los medios es prioritario avanzar en la racionalización de los trámites.

Si bien es cierto la problemática de disponibilidad de tierras es grave, también es cierto que es prioritario definir estrategias de política de VIS en la que se tenga presente la gestión del suelo para la construcción de vivienda de interés social en sitio propio, reducir la vulnerabilidad, generando una cultura de la construcción legal.

Es importante en Bogotá definir lo relacionado con el concepto de ciudad región y la construcción de VIS, en los municipios cercanos, detallando costos tanto para los “beneficiarios” como para la ciudad y los contribuyentes y definiendo a la vez características de la vivienda a ofrecer. La Administración distrital debe impulsar los procesos de generación de vivienda al interior de la ciudad, para aprovechar la infraestructura existente y ampliar su base de impuesto predial y detener los procesos de especulación inmobiliaria.

Es necesario que la ciudad desarrolle adecuados sistemas de catastro actualizado de los inmuebles urbanos, a la par con la formulación de criterios de subutilización y políticas que prioricen la ocupación de las áreas todavía desocupadas, castigando impositivamente para limitar el uso especulativo del suelo urbano.

Desarrollar programas especiales que no generan deudas al beneficiario, de ingresos escasos e inestables y que por supuesto no pueden endeudarse con créditos; desarrollando a la vez, procesos de acompañamiento sensibilización, capacitación, asistencia técnica, financiación y evaluación del proceso de construcción de vivienda como mecanismo para asegurar calidad y estabilidad.

Es importante agilizar la reglamentación de los planes parciales y en el corto plazo lograr eficiencia y agilidad en la gestión de suelo, de la misma forma instrumentos como la Declaratoria de Desarrollo Prioritario deben aplicarse de forma ágil, asegurando la viabilidad legal, técnica y financiera.

Un aspecto importante del proceso de gestión del suelo en Bogotá, es el relacionado con el financiamiento urbano que se plantea en torno a dos procesos que se complementan entre sí: a) Establecimiento de incentivos a la inversión privada en desarrollo urbano y, b) Cobro por parte del Estado, de incrementos en el valor de la tierra (plusvalías) originados por obras.

Es urgente que la Administración modernice los instrumentos tradicionales de política tributaria inmobiliaria, con el fin de recuperar recursos de plusvalías

generadas por la sociedad y mejorar su aporte a la equidad. Dentro de este proceso se puede analizar la generación de ingresos a través de nuevos instrumentos como contribuciones por mejoras; que hasta se podrían convertir en suelo disponible si se le exige al inversionista privado reservar un porcentaje de la superficie por desarrollar para destinarla a viviendas de interés social.

Un asunto de cuidado es el relacionado con el control de los precios del suelo necesario para infraestructura, pues el mercado es casi incontrolable, por lo cual es necesario que la administración pueda congelar los precios de los terrenos objeto de valorización y así garantizar que la administración tenga la posibilidad de adquirir suelos para vivienda de interés social a precios razonables.

Los llamados lotes de engorde constituyen un inconveniente en el desarrollo urbanístico de la ciudad, por lo que es necesario que a través de declaratorias de desarrollo prioritario y ante las necesidades de la población de vivienda de interés social, se fije a los propietarios un término para el desarrollo de esos terrenos, so pena de expropiación con esos fines urbanísticos.

## BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Plan de Ordenamiento Territorial (2000). Documento Técnico de Soporte. Diciembre de 2000

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Decreto 469 de 2003, revisión POT. Registro distrital Bogotá, Distrito Capital (Colombia), año 38 No. 3013, Diciembre de 2003

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá positiva: para vivir mejor" 2008 – 2011

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SECRETARIA DE HÁBITAT. Convenio De Asociación No. 082 De 2011 Celebrado Entre La Secretaría Distrital Del Hábitat, Sdht, Y El Centro De Estudios De La Construcción Y El Desarrollo Urbano Y Regional, CENAC- FASE 3. Ciclo De Producción De Vivienda. 2011. 85 p.

BARNEY, Cecilia. Introducción al taller. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 13-15.

BARRIOS, Sonia, Las metrópolis al principio del nuevo milenio: una agenda para el debate, en Repensando a experiencia urbana da América Latina: questões, conceitos e valores 52, CLACSO, Ana Clara Torres Ribeiro (Compiladora), Argentina, octubre de 2000.

BUENAHORA, Jaime. El ordenamiento territorial, premisa para la descentralización del país. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 17-24.

CAMACOL. Evolución y perspectivas de la vivienda VIS en Bogotá, Sandra Forero Ramírez; CAMACOL Bogotá. 2009



CAMARGO SIERRA, Angela y HURTADO TARAZONA, Adriana. Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. Revista INVI, Universidad Santiago de Chile. Vol. 28, No 78. 2013

CASASFRANCO ROLDÁN, Virginia; ARCOS PALMA, Oscar. 10 años de Metrovivienda; Modelos de Gestión del Suelo, Vivienda y Hábitat. Metrovivienda, diciembre, 2007

COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -COT-, Boletín de la COT, No.1. Santa Fe de Bogotá, 1992a (marzo).

CORPES OCCIDENTE. Elementos para el sistema nacional de ordenamiento territorial. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 92-96 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización).

CORPES ORINOQUIA. Lo institucional en el ordenamiento territorial. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 89-91 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización).

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO-NARE. Protocolo para el desarrollo regional. Medellín, Departamento Nacional de Planeación: 1991. p. 138.

DAPD, 2002, Asentamientos de Origen Ilegal, cobertura digital georreferenciada (sin publicar)

DOMÍNGUEZ, Camilo. Geografía política y ordenamiento territorial. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 67-72.

DPU - UCL. Suelo Urbano Y Vivienda Para La Población De Ingresos Bajos Estudios de caso: Bogotá-Soacha-Mosquera; Informe final, marzo de 2006

ECHEVERRI, Diego et alt., 2003, Vivienda social: antecedentes y propuestas de desarrollo progresivo, Metrovivienda-Universidad de Los Andes, Bogotá.

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. Ordenamiento territorial. Medellín: Alvaro Morales Ríos, 1991. 238p.

GÓMEZ, Carlos. Sistema de ordenamiento ambiental territorial. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 171-182.

GONZÁLEZ, Hernando. Ordenamiento territorial y planificación en Colombia. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 25-40.

Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 7-15 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización).

GUEVARA HURTADO, Juanita. Fundamentos Económicos Urbanos. “El Precio Mayor o Menor de un terreno depende exclusivamente de la demanda”. Bogotá 4 de Mayo de 2008. 19 pp.

HILDEBRAND, Andreas. Política de Ordenación del Territorio en Europa. S.I.; 1995.

IGAC. Guía Metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades. Santa Fe de Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía.: Editorial Linotipia Bolívar, 1996. 279 p.

Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal. Santa Fe de Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía.: Editorial Linotipia Bolívar, 1997. 186 p.

Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental. Santa Fe de Bogotá, Instituto Geográfico

Agustín Codazzi, Subdirección de Geografía.: Editorial Linotipia Bolívar, 1997a. 350 p.

INDERENA, PNUMA, Ecodesarrollo, El pensamiento del decenio. Litocamargo Ltda., 1985, 610 pp.

JARAMILLO, Samuel y otro. La configuración del Espacio Regional en Colombia. U de los Andes, CEDE, 1987, 364 pp.

LATORRE, Emilio. Medio Ambiente y Municipio en Colombia. FESCOL- CEREC, Servigraphic As. 1997, 258 pp.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. 2003. Reforma territorial y desarrollo urbano – Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. Bogotá: CIDER-Universidad de los Andes/LILP/FEDEVIVIENDA.

El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y desarrollo territorial. En Fernández, Edésio y Betânia Alfonsín, Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte, Brazil: Del Rey.

MATTOS, Liana Portilho. 2006. Função social da propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

MASSIRIS, Ángel. Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales realizados en Colombia.

MASSIRIS, Ángel. Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia. En: Trimestre Geográfico: Órgano de difusión de la Asociación Colombiana de Geógrafos ACOGE. No. 15 (junio. 1991); p. 3-23.

Bases Teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial. En: Misión Local: Órgano de difusión del Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria -IDCAP- de la Universidad Distrital. Año 2, No. 2 (enero-marzo. 1993); p. 43-87.

Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción regional. En: Perspectiva Geográfica: Órgano de difusión del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía EPG, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Vol. 1 No. 1 (1997); p. 7-87.

Determinantes legales del OT. En: Perspectiva Geográfica: Órgano de difusión del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía EPG, convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-Instituto Geográfico Agustín Codazzi. No. 2 (Primer semestre. 1998); p. 7-70.

MENDOZA, Alberto y otros. Tunja: Plan piloto. Bogotá, Arquitectos Urbanistas Asociados, 1958.

MENDOZA, Alberto, EL ORDENADOR, Metodología del ordenamiento Territorial. Ed. Guadalupe, 1992

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, ACOFORE, OIMT; Guías Técnicas para la ordenación y el manejo sostenible de los bosques naturales; Ed. Gente Nueva, 2002, 141 pp.

NELSON, Michael, El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina. ILPES, Ed. Siglo XXI, 1977, 332 pp.

ORTIZ, Ana Patricia; MASSIRIS, Ángel. Bases para el ordenamiento del Pacífico colombiano. En: El Pacífico Colombiano. Santa Fe de Bogotá. Fondo Energético Colombiano, -FEN-, 1993. P. PENDIENTE

PABÓN NORELIA. El problema del ordenamiento territorial de Risaralda. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 148-158) (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización).

PÁRAMO, Gabriel. Ordenamiento territorial en la Sierra Nevada de Santa Marta. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. 300 p.

RODRÍGUEZ, Jair. El sistema nacional de ordenamiento territorial: una propuesta para la descentralización y la democracia. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 122-129 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización).

ROJAS, Eduardo y R. DAUGHTERS, La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina, Red de Desarrollo Municipal Región 2, B.I.D., Washington D.C., Estados Unidos, 1998.

ROSALES J., Hugo, Alternativas para la solución de viviendas de interés social: Tierra, organización comunitaria y técnicas de autoconstrucción, Conferencia dictada en el V Congreso Nacional de Ingeniería Civil, Colegio de Ingenieros Civiles de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), Panamá, noviembre de 1988.

UNIANDES, Cierre de Talleres Hábitat y VIS. – Universidad de los Andes, 2007

URIBE, E, Francisco. Región: Punto de Fuga. E de los Andes, CIDER, 1998, 327 pp.

UTRIA, Rubén Darío. Ordenamiento territorial: hacia un enfoque conceptual. En: IGAC, COT, DNP. Ordenamiento territorial. Conceptualizaciones y orientaciones: hacia un lenguaje común. Santa Fe de Bogotá, 1993. p. 41-52.

YAVER, Anuar. Propuesta para la creación de un sistema nacional de ordenamiento territorial. En: Comisión de Ordenamiento Territorial. Colombia hacia el milenio: Santa Fe de Bogotá: Procesos Gráficos Ltda., 1994. p. 75-79 (memorias del taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía

## **ANEXO 1**

PROYECCIONES DE  
POBLACIÓN  
2005 - 2020 (Fuente  
DANE 2005)

2005	6.840.116
2006	6.945.216
2007	7.050.228
2008	7.155.052
2009	7.259.597
2010	7.363.782
2011	7.467.804
2012	7.571.345
2013	7.674.366
2014	7.776.845
2015	7.878.783
2016	7.980.001
2017	8.080.734
2018	8.181.047
2019	8.281.030
2020	8.380.801

### VARIACION POBLACION

2005	%
2006	1,01537
2007	1,01512
2008	1,01487
2009	1,01461
2010	1,01435
2011	1,01413
2012	1,01386
2013	1,01361
2014	1,01335
2015	1,01311
2016	1,01285
2017	1,01262
2018	1,01241
2019	1,01222
2020	1,01205

