

**APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y SU  
INCIDENCIA EN EL MERCADO INFORMAL DE TIERRAS, EN EL PLAN PARCIAL  
DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL SECTOR SAN JUANITO-MUNICIPIO DE  
ZIPAQUIRÁ**

**CÉSAR ORLANDO CHAPETÓN MARTÍNEZ**

**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA**

**BOGOTÁ**

**2013**

**APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO Y SU  
INCIDENCIA EN EL MERCADO INFORMAL DE TIERRAS, EN EL PLAN PARCIAL  
DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL SECTOR SAN JUANITO-MUNICIPIO DE  
ZIPAQUIRÁ**

**AUTOR:**

**CÉSAR ORLANDO CHAPETÓN MARTÍNEZ**

**TUTOR:**

**ANGÉLICA CAMARGO SIERRA**

**UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA**

**BOGOTÁ**

**2013**

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	10
1.1. Justificación.	10
1.2. Problema de investigación.	12
1.3. Impacto de la investigación.	15
1.4. Objetivos de la investigación.	16
1.4.1. Objetivo General.	16
1.4.2. Objetivos específicos.	17
1.5. Dimensiones de Análisis.	18
1.5.1. Dimensión Social.	18
1.5.2. Dimensión Normativa.	18
1.5.3. Dimensión Económica.	18
<b>2. MARCO TEÓRICO</b>	20
2.1. Informalidad y acceso al suelo.	21
2.2. Mercado informal, la oferta y demanda.	26
2.3. Instrumentos de planeación y gestión.	29

<b>3. MARCO METODOLÓGICO</b>	38
3.1. Análisis documental.	40
3.2. Entrevista Semiestructurada.	40
3.3. Procesamiento de la información.	43
<b>4. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	45
4.1. Crecimiento histórico urbano de Zipaquirá asociado a la informalidad.	45
4.2. Reconstrucción histórica del desarrollo urbano del plan parcial de mejoramiento integral de San Juanito.	67
4.3. Grado de implementación de los instrumentos de gestión.	78
4.4. Efectos de la aplicación de los instrumentos de gestión en el mercado informal	85
4.5. Estrategias para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.	93
<b>5. CONCLUSIONES.</b>	98
<b>6. LISTA DE REFERENCIAS.</b>	106
<b>7. LISTA DE CUADROS.</b>	110
<b>8. LISTA DE FIGURAS.</b>	111
<b>9. LISTA DE TABLAS.</b>	112
<b>10. ANEXOS.</b>	113

## INTRODUCCIÓN

Para nuestro país, el instrumento de planificación más importante y que por mandato legal debieron adoptar todos los Municipios, bien sea por Acuerdo Municipal, o por Decreto, es el Plan de Ordenamiento Territorial, enmarcado dentro de los parámetros fijados por la Ley 388 de 1997.

Este instrumento busca hacer más equitativa y efectiva la función pública del urbanismo, entre otras maneras, mediante la implementación de instrumentos de gestión y financiación del suelo, que permitan, a través del reparto equitativo de cargas y beneficios, el acceso a la vivienda, buscando restringir, hasta casi extinguir, el problema de la informalidad.

Smolka (2003) sostiene que, *“dada la forma como son creadas y aplicadas las políticas y programas de regularización de asentamientos informales, estas pueden tener efectos perversos.”*, de hecho, depende en gran medida de la adecuada o inadecuada aplicación de los instrumentos de gestión y financiación, el crecimiento del bienestar de la comunidad, de igual manera, su aplicación permite tener control sobre el mercado del suelo, haciendo posible que las personas accedan a una vivienda digna con espacios verdes suficientes y con los equipamientos necesarios para un adecuado desarrollo, a un precio justo, contribuyendo así a la disminución del fenómeno del mercado informal de tierras.

La presente investigación pretende, dentro de este contexto, analizar la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo en el Municipio de Zipaquirá, con el propósito de verificar su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de acceso al suelo de la población, específicamente a partir del estudio de caso del Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito.

De esta manera se articula con la línea de investigación, *Hábitat Ambiente y Territorio de la MGU* de la Universidad Piloto, en particular con el proyecto *Observatorio del Mercado Informal de Tierras. Magnitud, Evolución y Características de la Informalidad Urbana en las Ciudades Colombianas*. Este proyecto tiene como propósito analizar el fenómeno de la informalidad urbana en tres dimensiones: la magnitud y características del crecimiento urbano informal; la evolución de las regulaciones en materia de prevención, control y mejoramiento; y las lógicas de los agentes que intervienen en este mercado, tópicos a los cuales aportará, ya que este trabajo investigativo indaga por la relación de los instrumentos de gestión del suelo, frente al mercado informal de tierras, con lo que se pretende contribuir a la segunda dimensión del proyecto Observatorio.

La Administración de Zipaquirá, adoptó, en el año 2000, mediante Acuerdo Municipal, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial, este documento planteó dentro de las políticas sobre crecimiento y ordenamiento urbano, una estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, mediante la promoción y ejecución prioritaria de programas de mejoramiento integral, que tienen como objetivo mejorar las condiciones del entorno urbano y del espacio público. En especial se dirige a aquellos asentamientos que se encuentran en estado marginal, con el fin de rescatar condiciones de habitabilidad para sus habitantes e integrar los desarrollos a la estructura urbana de la ciudad, aplicable a sectores catalogados como de desarrollo incompleto que requieren de acciones de habilitación y mejoramiento del entorno, las cuales incluyen la previsión y dotación de espacios requeridos para el uso público y equipamiento comunal, infraestructura vial y de servicios públicos y, en general, requieren de obras que garanticen un mejoramiento urbano del territorio y de las viviendas.

Esta estrategia se cumpliría mediante la formulación y adopción de planes parciales de mejoramiento integral. Uno de ellos es el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector San Juanito.

Dentro de la zona urbana, en el sector de San Juanito encontramos entre otros los barrios, San Juanito, Potosí, Coclies, Tejar Samaria, Altamira, El Codito, los Cedrales, Villa luz, El Edén y Uricia los cuales han tenido un desarrollo progresivo y de autogestión, catalogados en estrato socio-económico uno (1) y dos (2); igualmente se localizan proyectos de vivienda de interés

social. Estos asentamientos se encuentran en terrenos de grandes pendientes, resultado de la expansión no planificada, originándose desde el centro histórico monumental, hacia la parte alta del casco urbano. Las presiones sociales sobre el suelo urbano llevaron a la configuración de barrios de invasión como el Primero de Mayo y Bolívar 83.

Aunque se trata de un área homogénea en cuanto al nivel socio-económico, es totalmente heterogénea en la calidad y tipo de construcciones adelantadas por haberse desarrollado sin ningún tipo de planificación. Presenta vías demasiado angostas y con pendientes tales que en algunos sectores dificultan el acceso de vehículos.

Por otra parte, con el Decreto Municipal 140 de 2003 se aprobó el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del sector San Juanito, que buscaba dar cumplimiento a lo proyectado en el POT. Al parecer, este Plan Parcial, no ha tenido una adecuada aplicación, toda vez que no se percibe un mejoramiento de la zona y por el contrario parece haber aumentado la cantidad de tierra ocupada informalmente.

Es posible que el mismo instrumento haya generado una expectativa de legalización futura y de valorización del suelo, por cuanto se han aprobado algunos proyectos de vivienda de interés social y legalizado barrios sin ninguna adecuación. Todo lo anterior justificado en la sola aprobación de dicho Plan Parcial, sin la aplicación de otros instrumentos de gestión contemplados en el Decreto 140 de 2003. Adicionalmente, en el registro previo que se tiene de este proceso, no

se han aplicado instrumentos complementarios, tales como el reajuste de tierras o la cooperación entre partícipes, de modo que fuera posible concretar esquemas de reparto equitativo de cargas y beneficios, lo mismo que mejores condiciones urbanísticas, además de controlar los precios del suelo.

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1. Justificación**

Como profesional de la arquitectura, vinculado desde hace muchos años como servidor público y asesor municipal, en particular del Municipio de Zipaquirá en temas de planeación y habiendo sido testigo del crecimiento del sector de San Juanito, veo con preocupación la forma en la que ha venido desarrollándose la zona alta del casco urbano, cada vez más poblada, con menos espacio público efectivo, empeorando las condiciones de vida de quienes allí habitan. Siendo conocedor de la norma urbana y de las bondades que tiene la aplicación de los instrumentos de gestión, en especial tratándose de zonas que requieren mejoramiento de sus condiciones, me surge la inquietud de analizar el fenómeno del crecimiento urbano en la zona del Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito, con el fin de aportar conocimiento y posibles soluciones a los problemas de gestión urbana que allí se presentan.

Todo esto con el propósito de contribuir a iluminar el camino de futuras administraciones en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de las personas, mediante la aplicación de normas que propendan por un desarrollo integral tanto del territorio como de sus habitantes.

Para iniciar este camino se requiere pues, un estudio que informe los resultados obtenidos hasta la fecha acerca de la gestión del suelo en el municipio de Zipaquirá a partir del estudio de caso del Plan parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito, con el fin de verificar su incidencia en la generación de mejores condiciones de acceso al suelo para la población y su relación con el fenómeno de la ocupación informal del suelo.

En esta materia se han producido estudios anteriores, es así como Martin Smolka, en su calidad de director del programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy (la entidad no gubernamental que más ha estudiado este tema) ha producido varios documentos teóricos relacionados con la gestión del suelo y sus instrumentos.

De otra parte, la investigadora y docente María Mercedes Maldonado, junto con un equipo de trabajo realizó la publicación de un estudio sobre los planes parciales y la gestión asociada, las bondades que estos tienen y su aplicación, pero con una mirada jurídica, observando el caso de la *Operación Estratégica Nuevo Usme-Eje de Integración Llanos*. (Maldonado, Pinilla, Rodríguez & Valencia (2006). El cual resulta relevante dentro de esta investigación, dado que a la fecha se está aplicando y puede servir de modelo para la implementación de estos instrumentos en el Plan Parcial de San Juanito.

A fin de entender y dar atención integral a problemas como: el crecimiento urbano, el medio ambiente, el orden social y la pobreza, la Operación Estratégica Nuevo Usme se articula al Macroproyecto del Río Tunjuelo, haciendo de la Operación y su modelo de desarrollo urbanístico, una alternativa de construcción de borde en una porción de la cuenca.

Esta propuesta plantea dentro de su formulación, promover la mezcla de estratos y el desarrollo de una oferta variada de productos inmobiliarios, orientados a consolidar el borde urbano de la ciudad y a ofrecer un hábitat digno a la población de menores ingresos, con estrategias de producción de suelo para uso público, inversiones públicas en infraestructuras viales y en servicios públicos domiciliarios, y la autorización específica de edificabilidad y usos, las cuales deben ser asumidas como un mecanismo regulador del mercado del suelo y como la posibilidad de obtención de la tierra necesaria para fines colectivos y sociales. Incluye también la promoción de construcción de alternativas de sostenibilidad ambiental, social, productiva y cultural que contribuyan, en primera instancia, a la contención de la urbanización ilegal y, en el mediano y largo plazo, a la consolidación de la ruralidad en el borde suroriental de la ciudad.

No obstante, hasta el momento no se ha encontrado ningún documento que trate específicamente sobre la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo en el Municipio de Zipaquirá.

## **1.2. Problema de investigación**

En el mapa conceptual que se muestra en la cuadro N° 1, se reflejan las tres dimensiones de análisis que se detallaran más adelante, las cuales se relacionan entre sí, en particular la dimensión normativa con el marco legal de orden nacional, teniendo en cuenta que, la Ley 388 de 1997 reglamenta, que dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial que aprueben los municipios deberán adoptarse, tanto los instrumentos de gestión, como los de financiación, así como la norma urbanística para cada uno de los tratamientos urbanísticos; lo que fue tenido en cuenta dando cumplimiento al mandato legal, en el momento de aprobar el Plan De Ordenamiento Territorial de Zipaquirá, mediante el Acuerdo Municipal 012 de 2000.

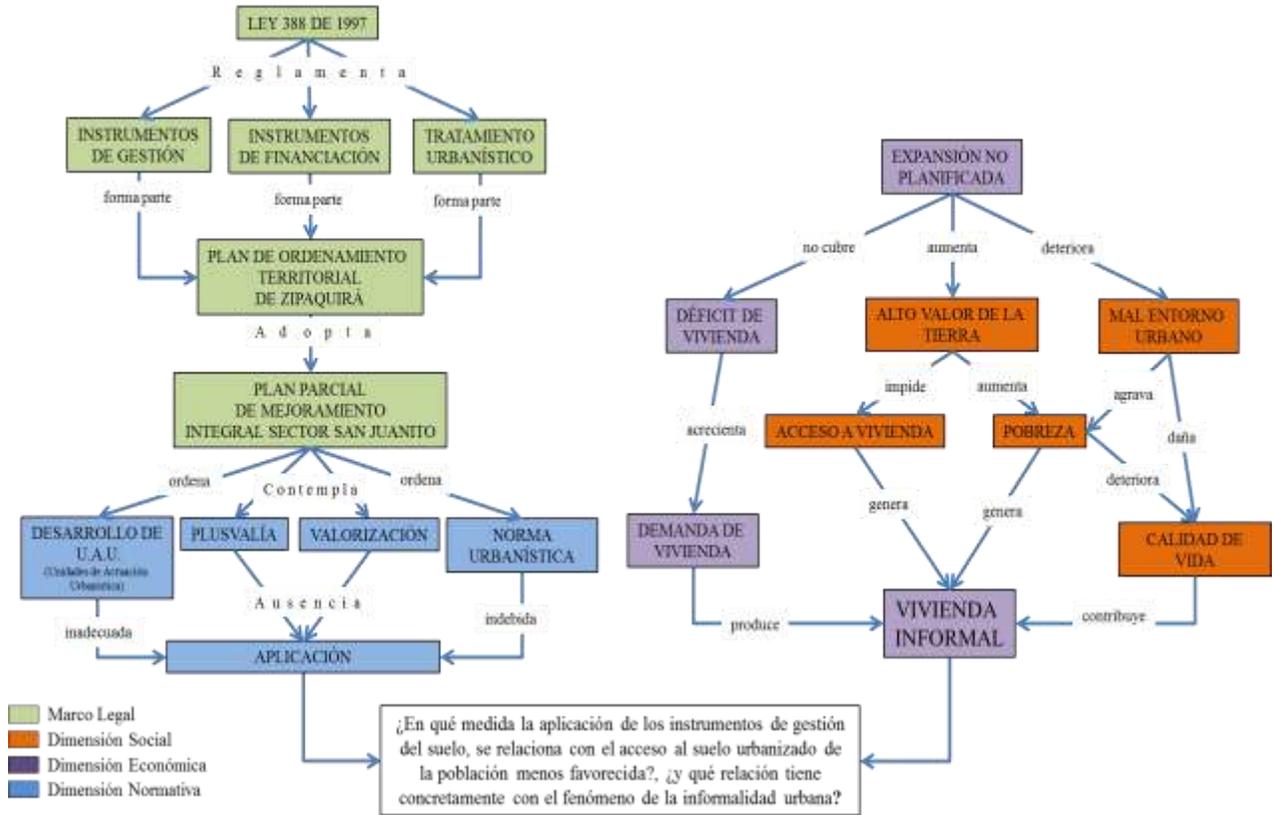
Uno de esos instrumentos de gestión adoptados, fue el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito, el cual, una vez fue adoptado por el Decreto 140 de 2003, el cual ordena el desarrollo de unas zonas no consolidadas, mediante la ejecución de Unidades de Actuación Urbanística, a la vez que contempla la financiación de su programa de ejecución, mediante la implementación de las contribuciones de Plusvalía y Valorización, además de establecer la normativa urbanística mediante la cual se pueden adelantar dichos desarrollos.

Ahora bien, si no se pueden desarrollar las U.A.U. lo que impide dar cumplimiento a la norma urbanística, o si por el contrario, este desarrollo se da, pero de manera incompleta, o errónea, o se aplica sin el conocimiento real sobre sus potencialidades y mucho menos se

implementan los instrumentos de financiación, esto nos puede llevar a encontrarnos, con las otras dos dimensiones, la económica, que se entremezcla con la social y que tiene que ver con una expansión urbana no planificada que impide que se cubra el déficit de vivienda acrecentando la demanda, al tiempo que aumenta el valor de la tierra impidiendo el acceso a la vivienda de las población. Incrementa, los niveles de pobreza, procurando además un deterioro en el entorno urbano, que le aporta al crecimiento de la pobreza y propicia menoscabo de la calidad de vida de los pobladores de la zona antes dicha, contribuyendo a la aparición de viviendas y asentamientos informales.

En relación con lo anterior y dado que la aplicación de los instrumentos de gestión, es un tema relativamente nuevo en el país, y en razón con la posible falta de conocimiento por parte de los funcionarios públicos, tanto, desde el punto de vista conceptual, como desde el uso adecuado de estas herramientas, es necesario conocer las dinámicas del ejercicio de la planificación a nivel municipal, reconociendo, su relación con la existencia de asentamientos de vivienda de origen informal dentro del territorio, así como con su persistencia o posible aumento, bajo el amparo de la Administración Municipal; para preguntarnos: ¿De qué manera la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, se relaciona con el acceso al suelo urbanizado de la población en el caso del Plan Parcial de San Juanito?, ¿y qué relación tiene concretamente con el fenómeno de la informalidad urbana?

# MAPA CONCEPTUAL



Cuadro N° 1 – Mapa Conceptual  
Fuente: elaboración del autor

## 1.3. Impacto de la investigación

Como quiera que no existe un estudio previo que identifique el objeto aquí propuesto, con el desarrollo de la investigación se pretende aportar un análisis nuevo para beneficio de la institucionalidad, como insumo para futuras propuestas de implementación de los instrumentos de gestión del suelo, mediante la formulación de estrategias que lo hagan viable y eficaz, en términos de control del mercado del suelo, así como el reparto equitativo de las cargas y

beneficios. Pero el principal impacto que se pretende con esta investigación es consolidar un aporte dirigido a la población del sector, puesto que, en la medida en que el estudio contribuya a la toma de futuras decisiones acertadas, se beneficiarán todas aquellas personas que actualmente se encuentran en informalidad, facilitando el acceso del suelo urbanizado, que permita un mejoramiento en la calidad de vida y contribuyendo a la disminución del mercado informal de tierras.

No sobra mencionar que esta investigación podrá igualmente potenciar la autorreflexión de la comunidad sobre lo que se desarrolla en la investigación y de otras en similares condiciones, pues podrán servirse de ella para autogestionar su desarrollo y empoderarse de los procesos que los afecten.

## **1.4. Objetivos de la Investigación**

### **1.4.1. Objetivo General:**

El objetivo general de esta investigación es determinar qué incidencia ha tenido la implementación de los instrumentos de gestión y financiación, en la permanencia o el posible aumento del mercado informal de tierras a partir del estudio del caso del Plan Parcial de

Mejoramiento Integral del sector de San Juanito en el Municipio de Zipaquirá, con el propósito de proponer estrategias que permitan una correcta aplicación de dichos instrumentos.

#### **1.4.2. Objetivos específicos:**

Para esto se consideró necesario plantear los siguientes objetivos específicos:

- a) Contextualizar la dinámica histórica de crecimiento urbano en el Municipio de Zipaquirá y su comportamiento luego de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial.
- b) Reconstruir, desde una perspectiva histórica, el desarrollo urbano del sector de San Juanito, previo a la adopción del Plan Parcial de Mejoramiento Integral.
- c) Establecer, qué instrumentos de gestión del suelo se contemplaron para el desarrollo del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito, y como ha sido su implementación.
- d) Reconocer los efectos que la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, han tenido sobre el mercado informal de tierras, en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito.
- e) Diseñar estrategias para la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, a fin de fortalecer el acceso al suelo de la población.

Con el fin lograr estos objetivos, abordaré el proceso investigativo desde tres dimensiones de análisis que se relacionan a continuación:

## **1.5. Dimensiones de Análisis**

**1.5.1. Dimensión Social:** dentro de la cual se pretende mostrar el mejoramiento o el detrimento de la calidad de vida de los habitantes del sector, mediante la aplicación de los instrumentos de gestión, habida cuenta de la definición del Sector de San Juanito dentro del Plan de Ordenamiento Territorial como de “Mejoramiento Integral” y el reconocimiento de esta condición a través del Plan Parcial.

**1.5.2. Dimensión Normativa:** en esta dimensión se hace referencia al tipo de normas de carácter urbanístico a nivel nacional departamental y local, que fueran aplicables al sector objeto de estudio, previa adopción del P.O.T. y del Plan Parcial, comparada con la norma después de la aplicación (si se dio) de estos dos instrumentos, para establecer, en términos normativos, qué efectos produjo.

**1.5.3. Dimensión Económica:** En esta dimensión se busca determinar qué incidencia ha tenido la implementación de los instrumentos de gestión y financiación en el incremento del valor del suelo y el acceso de la población al mismo y cómo esto repercute en la permanencia o el aumento del mercado informal de tierras, a partir del estudio de caso.



Cuadro N° 2 - Dimensiones  
Fuente: Elaboración del Autor

En este orden de ideas, el presente documento expone el informe final de investigación, que a partir de esbozar un marco referencial general, explicitará los fundamentos teóricos en los que se sustenta. A continuación se retomará el marco metodológico que la guió, exponiendo enseguida los hallazgos de investigación conforme se desarrollaron los objetivos de investigación. Como cierre del documento se encuentran algunas recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de gestión y finalmente las conclusiones del proceso investigativo.

## 2. MARCO TEÓRICO

Es evidente, que dentro de las necesidades primarias del ser humano, se encuentra la de contar con un refugio, que en la vida moderna se identifica con la necesidad de contar con una adecuada vivienda. Este parecer universal permitió que la Organización de la Naciones Unidas (ONU) en Asamblea General del 10 de diciembre de 1948, mediante la Resolución 217, proclamara al respecto que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (ONU, sd).

En este mismo sentido se pronuncia la Constitución Política de Colombia, que en su reforma de 1991, incluye dentro de los derechos y garantías para los colombianos, en su Artículo 51 lo siguiente: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” ... (CPC, 1991).

Añadamos que, para alcanzar el ideal de una vivienda digna, las personas recurren a diversas vías que les permitan acceder a un lote de terreno o una construcción en la cual habitar, encontrándose muchas de ellas por fuera de la normativa que para el desarrollo de tales espacios, haya definido un Estado, surgiendo así el fenómeno de la informalidad.

## 2.1. Informalidad y acceso al suelo

Con el propósito de abordar el fenómeno de la informalidad, es necesario previamente, conocer qué se concibe por *orden urbano*, para ello recurrimos a Duhau (2003) quien lo define como: “...el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano” (p. 1), lo que en otras palabras puede llamarse la *Ciudad Formal* y que implica necesariamente su reconocimiento para poder hablar de informalidad. Además sostiene que “...el gran supuesto subyacente es que la ciudad informal y la informalidad urbanas, implican procesos que se alejan de un determinado orden formal.” (Duhau, 2003, p. 2). Podría decirse entonces que la informalidad hace referencia a todo aquello que se opone a lo normado o reglado y a lo que es socialmente aceptado, y se entiende y asocia necesariamente con la ilegalidad.

En consecuencia, cuando se habla de la informalidad urbana, obligatoriamente se hace referencia a lo que se construye desconociendo o en contra de la normatividad, y en ese sentido sostiene Clichevsky (2009) que “La informalidad/ilegalidad/irregularidad implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización: 1. La falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); y, 2. Incumplimiento de las normas, subdivisión,

uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos.” (p. 64).

En esta misma línea, Monayar (2011) sostiene que: “Tomando como punto de referencia las leyes y normativas urbanas vigentes, consideraremos *informal* al proceso que, aunque puede haberse iniciado formalmente, es interrumpido. Esta “deformación” del mismo se da generalmente en una etapa inicial y continúa de manera informal. Responde más a una situación estructural provocada por el accionar del agente promotor. Se podría decir que el proceso adquiere una “forma propia” que requiere de acciones continuas por parte del Poder Público (modificación de los procesos reglados, excepciones normativas, dotación de infraestructura, etc.)” (p. 118), característica que le es atribuible a la mayoría de los asentamientos humanos que se encuentran en las zonas periféricas de las ciudades, y que son objeto de la atención de los gobiernos locales por el impacto negativo que en términos urbanísticos generan.

En este mismo sentido Camargo (2005) enfatiza que “La ilegalidad es uno de los aspectos característicos y fundamentales de los asentamientos informales. De hecho, en muchos contextos se denominan asentamientos “ilegales” porque su principal característica es que se construyen al margen de los lineamientos que dictan las leyes de cada país para delimitar los derechos y deberes de los/as ciudadanos/as.” (p. 3). Esta coincidencia de pensamiento con los autores previamente referenciados nos ratifica la ubicación de la informalidad, en un rango de extra legalidad e inclusive de abierta ilegalidad.

Con esta claridad, podemos abordar otra característica de los asentamientos informales, que tiene que ver con su localización:

“Las urbanizaciones informales son globos de terreno localizados en zonas periféricas o centrales, dependiendo de tres factores fundamentalmente: topográficos, sociales y económicos. Las urbanizaciones informales ocupan los terrenos en condiciones topográficas menos favorables, las zonas áridas y erosionadas, las colinas irregulares y de difícil adecuación para construcción vertical, o las áreas comparativamente pobres y sensibles a inundaciones periódicas por debajo de las cotas de inundación de los cursos de agua”. (Castillo y Torres, Pag.1).

Se reconoce que los asentamientos informales generan detrimento en el entorno físico, ya que su desarrollo carece de conceptos de diseño urbano. Es normal que dichos asentamientos se encuentren fuera de los perímetros urbanos y en ocasiones en zonas de alto riesgo, sin la posibilidad de acceso a servicios públicos básicos como acueducto y alcantarillado y con carencia de espacio público efectivo y de equipamientos comunales que permitan un adecuado desarrollo de las personas que los habitan. Así lo ha expresado Camargo (2005) quien sostiene: “... que no solo se deteriora el ambiente sino que además, en muchos casos, corre peligro la vida de las personas que allí habitan. De tal modo, la ubicación en zonas de riesgo o zonas no adecuadas para el desarrollo es un asunto muy grave para la sostenibilidad ambiental y la preservación de la vida.” (p. 4).

Es decir la informalidad no es una simple cuestión de libre elección. Para que se presente, existen unas lógicas que le subyacen, entre ellas, la lógica de la informalidad referida a una motivación que condiciona a las personas desde la pobreza, es decir que al ser incapaces de satisfacer una necesidad básica, con los recursos económicos que se cuentan, y que definitivamente no alcanzan para incluirlos en el acceso al mercado formal, se ven obligados a recurrir al mercado informal” (Abramo, 2003, pág. 4).

Sin embargo no solo a la pobreza le es atribuible la motivación para ingresar a la informalidad, de hecho, éste mismo autor menciona como causa de la decisión de mantenerse en la informalidad por ejemplo, la cercanía a las fuentes de trabajo o incluso afirma que se deriva de verdaderas preferencias, como en la teoría económica de la favela, en donde la permanencia en la favela aparece vinculada a preferencias de accesibilidad, preferencias de vecindad y preferencias de estilo de vida. (Abramo, 2003, pág. 1). Este argumento lo concreta en los siguientes términos “A partir de la localización residencial, los pobres pueden tener acceso diferenciado a núcleos de empleo y renta, bolsas de servicios y comercio urbano, transporte colectivo, equipamientos y servicios públicos así como a otros factores de accesibilidad relacionados con la posición de la favela en la jerarquía de localizaciones de la ciudad” (Abramo 2003, pág. 10).

De otro lado, los estudios en la materia han expuesto una relación informalidad–pobreza en el aspecto físico, vale decir en su ubicación espacial. Smolka (2003) arguye que: “aunque el mapa de la ilegalidad urbana se parezca al de la pobreza, la extensión y la persistencia de la

informalidad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza,” (p. 1) y le atribuye al precio excesivamente alto de la tierra, parte de la responsabilidad en el grado y la permanencia de la informalidad, como lo veremos a continuación dejando claro que la población que se queda por fuera del mercado formal, no renuncia a su pretensión de satisfacer la necesidad de vivienda, por el contrario luchará por ella aún si tiene que hacerlo en contra de la institucionalidad.

En estos términos podemos afirmar con Abramo (2003) que “En la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, el acceso al suelo urbano tiene lugar mediante la informalidad inmobiliaria y urbanística.” (p. 3). Pero tendríamos que complementar diciendo que no solo se trata de las grandes ciudades, validando la afirmación de Fernández (2008) “...en Brasil por ejemplo, ya se cuenta con datos recientes que sugieren que este proceso de crecimiento intensivo informal de las ciudades ya se extendió tanto hacia las ciudades de porte mediano, como hacia las ciudades pequeñas” (p. 28).

De lo anterior, resulta para esta investigación, la adopción del concepto de informalidad, entendida no solamente como aquellos asentamientos que surgieron al margen de la norma urbanística sin la debida licencia o en zonas no aptas para construcción, en razón de que nacen a partir de figuras de autogestión, o de parcelación ilegal (pirata), sino también los que teniendo licencia o estando en zonas aptas para construir carecen en cualquier porcentaje de las obras de urbanismo y saneamiento básico.

## **2.2. Mercado informal, la oferta y demanda**

De acuerdo con Smolka (2003) “...el precio de la tierra urbana, como cualquier mercado es determinado por la oferta y la demanda y depende de la cantidad de suelo habilitado por año, la cantidad que es retenida y la intensidad de uso del existente”. (p. 3). Así el problema surge cuando resulta más económico, para los que demandan vivienda, adquirir un predio fuera de lo formal sin el cumplimiento de los requerimientos urbanísticos básicos, lo que a la postre resulta en una inversión mayor para subsanarlo, bien sea a cargo de los mismos propietarios o del Estado.

No olvidemos que desde la perspectiva capitalista, el mercado se regula por una libre oferta, en la que los precios reflejan el nivel en el que la capacidad y la disposición a pagar de un comprador pueden coincidir con la posibilidad e intensidad de un proveedor para vender. Este juego de libre demanda, expuesta a la oferta, de ninguna manera garantiza el cubrimiento de las necesidades sociales, por lo que dicho mercado puede operar perfectamente, vale decir existirán tierras a la venta a la vez personas comprando, pero al mismo tiempo muchas familias, no solo pobres, también familias con algo más de recursos, no logran acceder a tal mercado, simplemente porque los terrenos urbanos son mantenidos vacantes intencionalmente. (Smolka, 2003).

Otra mirada, con respecto a la dinámica de la incidencia de la oferta y la demanda en el mercado de tierras nos la ofrece Calderón (2011) quien encontró que: “El mercado inmobiliario

existe en zonas no consolidadas, porque hay una demanda de población que requiere un terreno o vivienda, que cuenta con cierto dinero y que no está dispuesta a invadir un terreno y a asumir el "costo de invasión". Esta demanda estimula a una oferta que debe adecuarse a ella. El estudio muestra que hay un mercado de terrenos titulados y no titulados, establecidos en correspondencia con dos estratos diferentes. Un terreno sin título es menos caro y hacia allí se orientará la demanda de menores recursos. (p. 17).

Teniendo en cuenta que las personas necesitan satisfacer la necesidad de protección, en un momento dado, esa necesidad es tan imperiosa que la cuestión de poseer una tierra plenamente titulada, se deja de lado y lo importante es entrar en posesión del terreno o adelantar una construcción que les permitirá contar con un techo, y siendo que éste resulta más barato, no hay obstáculo en acceder a él, generando una demanda por este tipo de tierras, situación que no solo es generada espontáneamente, sino que implica una responsabilidad de los gobiernos como lo ha afirmado Gledhill (2010): “...en muchos países la ausencia de programas estatales de vivienda dirigidos a los sectores más pobres y de procesos eficaces de planificación urbana ha creado una situación donde los pobres han tenido que resolver sus propios problemas construyéndose sus hogares, con frecuencia en tierras de las que no tenían la titularidad legal”. (p. 111).

Justamente al lado de esta realidad construida por la dinámica de oferta y demanda del mercado informal de tierras, se encuentran las reglamentaciones Institucionales para el desarrollo de las construcciones, entrando en un verdadero choque de trenes.

Resulta imperioso para poder relacionar los conceptos de oferta y demanda del mercado informal de tierras, considerar los aspectos más relevantes respecto de la producción de suelo y vivienda, no sin antes aclarar que en términos económicos, el suelo urbano se puede clasificar como un bien privado ya que puede ser retenido para uso exclusivo de unos pocos y no es algo que esté al alcance de todos. Consecuente con esta definición el mercado del suelo urbano se constituye en un Oligopolio ya que cuenta con muy pocos vendedores en relación con los posibles compradores y el precio no necesariamente genera competencia entre los promotores de vivienda.

De acuerdo con Jaramillo (2008) “No existe una demanda por tierra urbana en sí misma, sino en la medida en que ella es soporte para la producción y consumo del espacio construido”. (p. 18), es decir que para producir suelo, es imprescindible que exista la necesidad de proveer vivienda a un sector determinado de la población. Jaramillo (2008) sostiene además que “es claro que la ocupación irregular de tierras urbanas es una práctica de los grupos más pobres que se ven excluidos de la demanda solvente de la producción capitalista de vivienda y con la que pretenden responder para intentar satisfacer esta necesidad”. (p. 18).

Pero, cuáles son los principales aspectos que dificultan la producción de suelo. En primer lugar los largos periodos de financiación que obedecen a la forma de pago de quienes las adquieren, dependiendo a su vez del mercado laboral y de los salarios considerablemente muy

bajos, lo que genera un periodo muy largo para la recuperación de la inversión. Por otra parte desde el punto de vista económico, la solvencia de los recursos destinados a la producción de vivienda depende de las oscilaciones del flujo de caja y los intereses que las entidades financieras fijan. Lo que en algunos casos contribuye a la disminución en la producción de vivienda. Sumado a lo anterior está el hecho que la rama de la construcción presenta un atraso tecnológico que también aporta al encarecimiento en la producción.

Más aún para poder concretar la producción, es necesario contar con suelo habilitado para tal fin, que pertenece a un tercero, a quien se hace necesario lógicamente, reconocer el valor por la tenencia de la tierra. Este valor es asumido como un costo por el productor de vivienda, quien a su vez lo traslada al beneficiario final.

Por último las políticas públicas para favorecer el acceso a la vivienda, en la mayoría de los casos dificultan de manera sustancial la posibilidad de acceder a ella, lo que se ve en la realidad de nuestro país, ya que como lo afirma Garcés (2010) “cabe reconocer que el derecho colombiano, resulta algo insuficiente a la hora de articular mecanismos de esencia normativa, con mecanismos sociales, puesto que su función, centrada en la racionalidad dificulta la apertura de alternativas acertadas y oportunas que operen de manera eficaz frente al cumplimiento de principios en materia urbanística y en materia de desarrollo territorial”. (p. 41).

### **2.3. Instrumentos de planeación y gestión**

En este punto es necesario definir a la luz de la Ley 388 y decretos reglamentarios, cuales son los instrumentos de planificación, gestión y financiación, que las Administraciones Municipales pueden adoptar para un adecuado desarrollo de sus territorios. Es así como la Ley 388 de 1997, contempla dentro del Artículo 19 los planes parciales, y los define como:

*“ARTÍCULO 19. Planes parciales. 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”.*

La misma Ley, en el Artículo 39, define las unidades de Actuación Urbanística, como instrumentos de gestión con los cuales se pueden adelantar los planes parciales así:

*Artículo 39º.- Unidades de Actuación Urbanística. (...)*

*Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de*

*ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios*

La Ley 388 de 1997, plantea otros instrumentos de gestión, complementarios a las Unidades de Actuación Urbanística, y los define así:

*Reajuste de tierras. Siempre que el desarrollo de la unidad de actuación requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno que la conforma, o cuando ésta se requiera para garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios, la ejecución de la unidad de actuación urbanística se realizará mediante el mecanismo de reajuste de tierras o integración inmobiliaria.*

*La Cooperación entre partícipes. Cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de*

*las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.*

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

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

*Índices de edificabilidad. Los planes de ordenamiento o los planes parciales que los desarrollen podrán determinar los índices de edificabilidad relacionados con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación o localizados en determinadas áreas o zonas del suelo urbano, para su convertibilidad en derechos de construcción y desarrollo*

*Desarrollo y construcción prioritaria. A partir de la fecha de vigencia de la Ley, habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre:*

*1. Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.*

*2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.*

*3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.*

A fin de lograr la ejecución de los instrumentos de gestión la Ley contempla mecanismos de financiación como: la plusvalía definida en la Ley, de la siguiente forma:

*Plusvalía, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a*

*través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital”.*

Por su parte la Ley 25 de 1921 crea el sistema de Contribución por valorización, el cual grava los inmuebles que se benefician con obras de interés público acometidas por la Nación, Departamentos, Distritos y Municipios, con el fin de que estas entidades recuperen las inversiones que se hacen en la ejecución de las obras.

Como se mencionó, la normativa que se ha expedido en materia de ordenamiento territorial busca hacer más equitativa y efectiva, la función pública del urbanismo, con mecanismos como los instrumentos de gestión y financiación del suelo, que permitan, a través del reparto equitativo de cargas y beneficios, el acceso a la vivienda de la población, en la búsqueda de reducir el problema de la informalidad.

De allí que estén surgiendo propuestas como la de María Mercedes Maldonado (2006), en el caso de La Operación Estratégica Nuevo Usme-Eje de Integración Llanos, aprobada mediante el Decreto N° 252 de junio 21 de 2007, que pretende desarrollar una nueva centralidad a lo largo de la Autopista al Llano, cuya directriz principal es la conformación de un área equilibrada de vivienda, servicios urbanos y actividades productivas ligadas a los productos del oriente del país, integrando tanto suelos urbanos como de expansión, se concibe como una estrategia macro de

construcción de borde urbano-rural en una porción del territorio de la cuenca del Río Tunjuelo, articulada con las políticas de protección del medio natural, aprovechamiento sostenible de recursos, calidad de vida, estructuración espacial y coordinación institucional, tomando en consideración las características geográficas que hacen de la zona una unidad física y de paisaje.

Esta propuesta incluye una estrategia que oferte lotes con urbanismo y módulo básico, con el fin de evitar la subdivisión predial, facilitar el acceso al suelo a las familias de más bajos ingresos y promover el desarrollo progresivo y la autogestión, que deberá contar con un modelo de ocupación y un diseño urbano, orientados en primer lugar, a la conformación de una estructura de espacios públicos y privados articulados en torno al agua manejada con criterios de sostenibilidad, en segundo lugar a la conservación del medio natural mediante la generación de corredores ecológicos de protección en especial a las fuentes hídricas, y tercero al reconocimiento de un modelo de desarrollo progresivo de la vivienda, con acompañamiento técnico y previsión de usos complementarios productivos.(Maldonado et al, 2006).

Tal modo de concebir unas soluciones urbanas, permite, que Maldonado et al, (2006), afirmen que: “Uno de los elementos más importantes que introdujo la ley 388 de 1997 es la articulación expresa entre instrumentos de planeación e instrumentos de gestión del suelo, con el fin de dotar a las administraciones municipales de herramientas concretas para lograr los objetivos de Ordenamiento Territorial” (p. 63).

Sin lugar a dudas, puede afirmarse que carecería de sentido pretender ordenar los territorios, sin contar con los mecanismos propicios para que los desarrollos y de manera especial los desarrollos urbanos se situaran dentro de las visiones de los planificadores, que con una perspectiva técnica, avizoran un espacio propicio para el hábitat humano, en términos de dignidad y convivencia.

Sin embargo no se trata sólo de normas, sino de muchos otros fenómenos que emergen de la realidad e inciden en el mercado informal de tierras: “hay que reconocer que, en todos los niveles gubernamentales, aun el poder público más competente, más ágil y más bien intencionado es incapaz de hacerse cargo, por sí solo, de la solución del problema habitacional, en función de la enorme escala de la cuestión, acumulada a lo largo de décadas. (Fernandes, 2008, p. 31).

Se requiere todo un esfuerzo socio-cultural para aprehender una nueva manera de pensar y actuar que se identifique con el propósito del ordenamiento como un beneficio común, que va mucho más allá de lo normativo, pues cuando el asunto se queda en ésta órbita termina recurriéndose a soluciones legales, que no logran construir verdaderas legitimidades en el problema de la informalidad, como es el caso de la legalización, integrando un ingrediente de gran relieve en esta materia: la política, o más bien la politiquería. Las promesas electorales de posibles programas de legalización, han generado la aparición de nuevos asentamientos informales dadas las expectativas creadas a los posibles electores y algunos de los asentamientos se han originado con la anuencia de políticos, que en el peor de los casos cedieron terrenos públicos en pro de favores electorales. (Smolka, 2003).

Sin embargo no se trata de satanizar la procedencia de la legalización, ya que también puede aportar resultados benéficos, como afirma Hernando de Soto, (citado en Fernandes 2008, p. 34) para quien el gran reto planteado hoy, para los países en desarrollo, es garantizar el acceso al crédito, lo que sería posible a través de programas de legalización bajo la forma de la propiedad individual plena de los asentamientos informales, haciendo que los ocupantes, finalmente seguros de su tenencia, inviertan en el mejoramiento de casas y negocios informales.

Todo esto para decir que, pese a los grandes esfuerzos de los países latinoamericanos para combatir la informalidad y el mercado informal de tierras, mediante la adopción de normas, el fenómeno sigue en aumento, debido tal vez a factores externos a la norma, que pueden derivarse, bien sea porque la norma no se aplica o por que ésta se utiliza de manera inadecuada o incompleta, o bien, porque tanto el estado representado por los funcionarios a cargo de la planeación, como los ciudadanos no están preparados para su uso, o porque la complejidad de los problemas sociales o de violencia, no permiten su utilización.

### 3. MARCO METODOLÓGICO

Teniendo presente que la investigación busca explorar no solo datos acerca del problema planteado, sino que, es de su interés conocer las significaciones que para los partícipes y afectados, tienen las decisiones en materia de aplicación de instrumentos de gestión, se desarrolló la presente investigación desde el paradigma cualitativo. Así mismo para establecer la metodología adecuada, con la pregunta de investigación y los objetivos formulados, se construyó una matriz, en la que se determina la información que se requirió por cada objetivo específico. (Ver cuadro N° 3). Dicha matriz, después de un juicioso análisis condujo a elegir la técnica de recolección de información que se utilizó. Optando por el uso de las siguientes técnicas de recolección de información enunciadas más adelante.

Partiendo de los objetivos específicos, se plantea que su desarrollo se logre mediante la captura de información primaria con la aplicación de viarios instrumentos de recolección de información, según el cuadro a continuación, dependiendo del objetivo y la información que se pretende recoger.

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO</b>	<b>INFORMACIÓN REQUERIDA</b>	<b>TÉCNICA DE RECOLECCIÓN</b>
1. Contextualizar la dinámica histórica de crecimiento urbano informal en el municipio de Zipaquirá y su comportamiento luego de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial.	1. Cartografía de crecimiento urbano desde su fundación. 2. Documentos POT.	1. Revisión documental.
2. Reconstruir, desde una perspectiva histórica el desarrollo urbano del sector de San Juanito, previo a la adopción del Plan Parcial de Mejoramiento Integral.	1. Gráficos, planos del desarrollo urbanístico que muestren el cambio en los últimos 20 años. 2. Recuento en la voz de los actores, de las modificaciones en el entorno urbano, paso a paso en el mismo lapso.	1. Revisión documental. 2. Grupo focal: “Museo Comunitario”
3. Establecer, qué instrumentos de gestión del suelo se contemplaron para el desarrollo del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito, y como ha sido su implementación.	1. Existencia o ausencia de instrumentos de gestión. 2. Grado de implementación de los instrumentos. 3. Grado de conocimiento de esa implementación, por la comunidad.	1. Entrevistas semiestructurada a funcionarios. 2. Revisión documental. 3. Entrevista semiestructurada a personas de la comunidad.
4. Reconocer los efectos que la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, han tenido sobre el mercado informal de tierras, en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito.	1. Información cartográfica que permita determinar aumento o disminución de la informalidad. 2. Precios del suelo. 3. Percepción de agentes del mercado inmobiliario sobre dichos efectos.	1. Observación directa no participante. 2. Generación de cartografía 3. Entrevista a inmobiliarias.
5. Diseñar estrategias para la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, a fin de fortalecer el acceso al suelo de la población.	1. Conclusiones sobre limitaciones o deficiencias en la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo.	1. Propuesta.

Cuadro N° 3 - Matriz de recolección de información

### **3.1. Análisis documental**

Se entiende el análisis documental desde los planteamientos de Pinto (1991) quien lo define como una herramienta a través de la cual es posible el reconocimiento y estudio a partir de un documento. El orden jerárquico de las fuentes de información, para la presente etapa de la investigación se tuvo en cuenta la normativa de orden nacional, regional y local aplicable al tema, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Parcial, estudios existentes en las oficinas Municipales, cartografía, aerofotografías, etc.

### **3.2. Entrevista semiestructurada**

La entrevista como técnica cualitativa que busca conocer “la perspectiva y el marco de referencia a partir del cual las personas organizan su entorno y orientan su comportamiento”. (Patton 1980 citado en Bonilla: 1997.p.93). De allí que al interior de la esfera de las entrevistas el investigador debe tomar decisiones relacionadas con la clase de preguntas a formular, la secuencia, el nivel de detalle, etc, estos ítems diseccionan el estilo de entrevista por el que se opta, (Vallés: 1999).

La entrevista puede tener diversas maneras de abordarse y distintos grados de profundidad, para este caso se eligió la entrevista semiestructurada ya que cuenta con la ventaja de incluir un cuestionario o punteo, que puede ser laxo al momento de la realización de la entrevista para permitir una mayor profundización de algunos tópicos.

Para esta investigación se realizaron tres entrevistas semiestructuradas a igual número de funcionarios de la secretaria de Planeación de la Alcaldía Municipal, con el objeto de establecer qué instrumentos de gestión del suelo se contemplaron para el desarrollo del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito y cómo ha sido su implementación. Estas entrevistas se dividían en tres secciones, la primera indagaba por el contenido de los instrumentos, en un segundo momento se contemplaban preguntas relacionadas con su implementación, así como relativas a los obstáculos o dificultades enfrentadas, finalmente se posibilitaba la profundización sobre las perspectivas de dichos instrumentos, para fácil referencia puede consultarse el Anexo No. 1- Guion de Entrevista semiestructurada.

Para reconocer los efectos que la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, han tenido sobre el mercado informal de tierras, en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito, se practicaron dos entrevistas a los representantes de las dos oficinas inmobiliarias, con más tradición en comercialización de predios en el área objeto de estudio y propietarios del sector.

De igual manera se adelantó una entrevista dirigida a miembros de la comunidad tales como dirigentes comunales actuales y personas que hayan formado parte de las Juntas de Acción Comunal del sector.

En este aspecto conviene indicar que dentro del planteamiento de la investigación se propuso la realización de un grupo focal, al que se denominó “museo comunitario”, se esperaba que esta técnica permitiera recolectar en poco tiempo y en profundidad, un volumen significativo de información cualitativa. Específicamente, la realización de un museo comunitario, como técnica que hace referencia a exposiciones de objetos, documentos y otros materiales en torno a la historia de un hecho, en el cual los protagonistas comparten el sentido de cada fuente, brindaría aportes al objeto de estudio, siguiendo las experiencias exitosas en Brasil y Nicaragua por Ionne Carvalho y en Colombia para realizar recuperación colectiva de la historia (Torres, 1996).

Lamentablemente, aunque en esta investigación se convocó a un grupo de miembros reconocidos de la comunidad, con antigüedad en ella, para realizar una presentación de fotografías que evidenciaran los cambios generados en los barrios del sector las últimas dos o tres décadas, la comunidad no asistió. De allí que para tratar de suplir la información que se pretendía recaudar con esta técnica, de una parte se amplió el análisis documental de los archivos de la Oficina de planeación, vale decir la cartografía de los barrios, pero principalmente se complementó la recolección de información de “la voz de los protagonistas” a través de las entrevistas semiestructuradas.

Si bien es cierto que no fue posible obtener imágenes del crecimiento de la zona del Plan Parcial, así como de su desarrollo desde el punto de vista urbanístico y de calidad de vivienda, que dieran cuenta del cumplimiento del objetivo general y principal del Plan Parcial, el cual corresponde al mejoramiento integral, también es cierto que con la información suministrada por los entrevistados tanto de la comunidad, como de funcionarios públicos y de la observación directa del investigador, es posible determinar el grado de avance en el cumplimiento de dicho objetivo.

De esta manera las entrevistas, sin dejar de lado este aspecto, se focalizaron en averiguar el grado de conocimiento de la implementación de los instrumentos de gestión, e incluyeron el recuento en la voz de los actores, de las modificaciones en el entorno urbano, por la comunidad, quienes *in situ* expusieron los cambios sufridos en su barrio (Ver Anexo 3, registro fotográfico).

### **3.3. Procesamiento de la información**

Una vez culminado el proceso de recolección de información a través de las entrevistas, se procedió a su transcripción y codificación, para ello se asignó:

Técnica	E	Entrevista
Entrevistado	F M	Funcionario Miembro comunidad
Consecutivo del cuestionario	R	Respuesta

De esta manera, la codificación acompaña los apartes de las entrevistas que nutren el análisis de la información. (Anexo N° 2–ejemplo de entrevista codificada).

## **4. HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **4.1. Crecimiento histórico urbano de Zipaquirá asociado a la informalidad**

A fin de contextualizar la dinámica histórica de crecimiento urbano informal en el municipio de Zipaquirá y su comportamiento luego de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial a continuación se presenta un recorrido por la historia urbana del municipio, tanto de forma gráfica como descriptiva, que allane el camino hacia poder apreciar, cuál ha sido el comportamiento en términos de crecimiento urbano del municipio, apoyado en textos y planos históricos, así como en la cartografía del POT vigente.

En la Enciclopedia Histórica de Cundinamarca, el historiador Roberto Velandia, escribe a propósito de los inicios del Municipio de Zipaquirá: “En el extremo derecho del cerro de las salinas, sobre el camino a las tierras de Pacho, estaban poblados los indios de Chicaquicha, exploradores de las minas de sal, elaboradores y comerciantes de la misma y al frente, cubriendo la planicie abierta a los pies de esta colina, dispersos numerosos poblamientos dedicados a estas labores y a la agricultura”. (Velandia, 1982, Tomo V, pág. 2.651).

La fundación hispánica de Zipaquirá data del 25 de junio de 1600, según auto otorgado en Guatavita por el Oidor Luis Enríquez.

El arquitecto Alberto Mendoza, en el Plan Integral de Desarrollo ...UN SEGUNDO AIRE, elaborado para la Administración Municipal, dentro del capítulo V la razón histórica, describe el inicio de la ciudad de españoles, así: “La rinconada de PACAQUEM, es un sitio abrigado y amable de la Sabana, ahí se trazó un pueblo. Para distribuirlo, el visitador, encargo a Pedro de Herrera, regidor de Santafé y a Luis Gutiérrez, quien administraba las Salinas ya en manos de los españoles. Los españoles, súbditos de un imperio mundial, estaban entrenados en fundar ciudades. Con palos, cabuyas y piedras, los urbanistas marcaron un terreno de 50 varas de largo por 12 de ancho para la iglesia, al frente una plaza de 100 varas en cuadro, dispusieron 25 varas en cuadro para casa del padre Doctrinero y para casa del cacique y calles de 6 varas de ancho dejando manzanas de 80 varas en cuadro. (Mendoza Capítulo V, pág. 2).

En 1623, según Mendoza (1993): “El oidor Francisco de Sosa, legitimó la discriminación racial: dividió el poblado entre blancos e indios, por medio de una calle que solo tenía dos salidas, una para las salinas y otra para la Real Fábrica de Salinas. Al lado de arriba, en un resguardo, quedaron los naturales, unos 321 “indios útiles” con sus mujeres y al lado de abajo los blancos”.

Esta división se puede apreciar en el Figura N° 1, que corresponde al plano del área urbana para el año 1752, en el que se puede observar la línea divisoria (punteada) entre el pueblo de indios y el de blancos. Hacia el oriente se encuentra la disposición de las viviendas en torno a la plaza en relativo orden, y al occidente de la línea punteada sin ningún orden preestablecido los ranchos de los indios.

Esta condición perduró hasta 1778 (Mendoza 1993). En efecto en la Figura N° 2, que representa el área urbana de Zipaquirá en el año 1877, se aprecia que no hay tal muro divisorio, y por el contrario hay desarrollo urbano aproximadamente dos cuadras arriba de la Plaza, obedeciendo al mismo trazado de la ciudad fundacional.

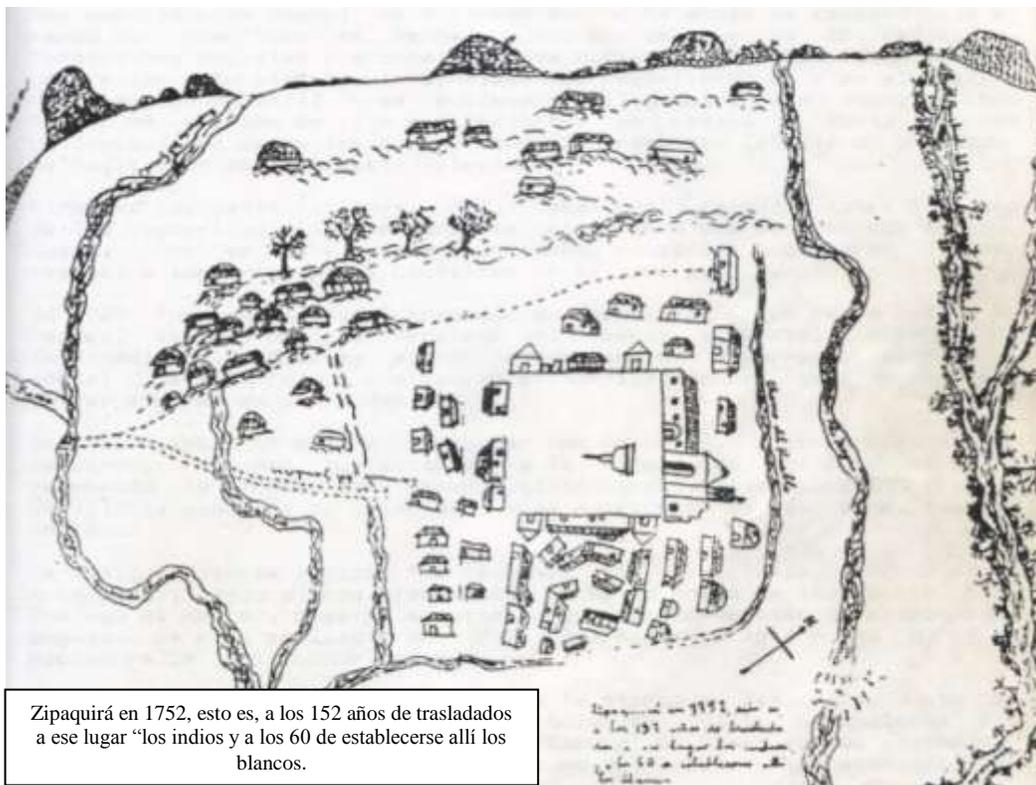


Figura N° 1. Plano del área urbana 1752 – Fuente: Plan de Desarrollo 1993- Zipaquirá Un Segundo Aire.

De acuerdo con la cartografía contenida en los dos documentos históricos citados en párrafos anteriores, así como en la información suministrada por la Secretaria de Planeación Municipal, sobre las fechas de surgimiento y aprobación de los barrios de Zipaquirá y a partir de la cartografía del Acuerdo Municipal 012 de 2000 y del Decreto 140 de 2003, se ha producido en desarrollo de esta investigación, una serie de figuras que pretenden mostrar el crecimiento urbano del Municipio.

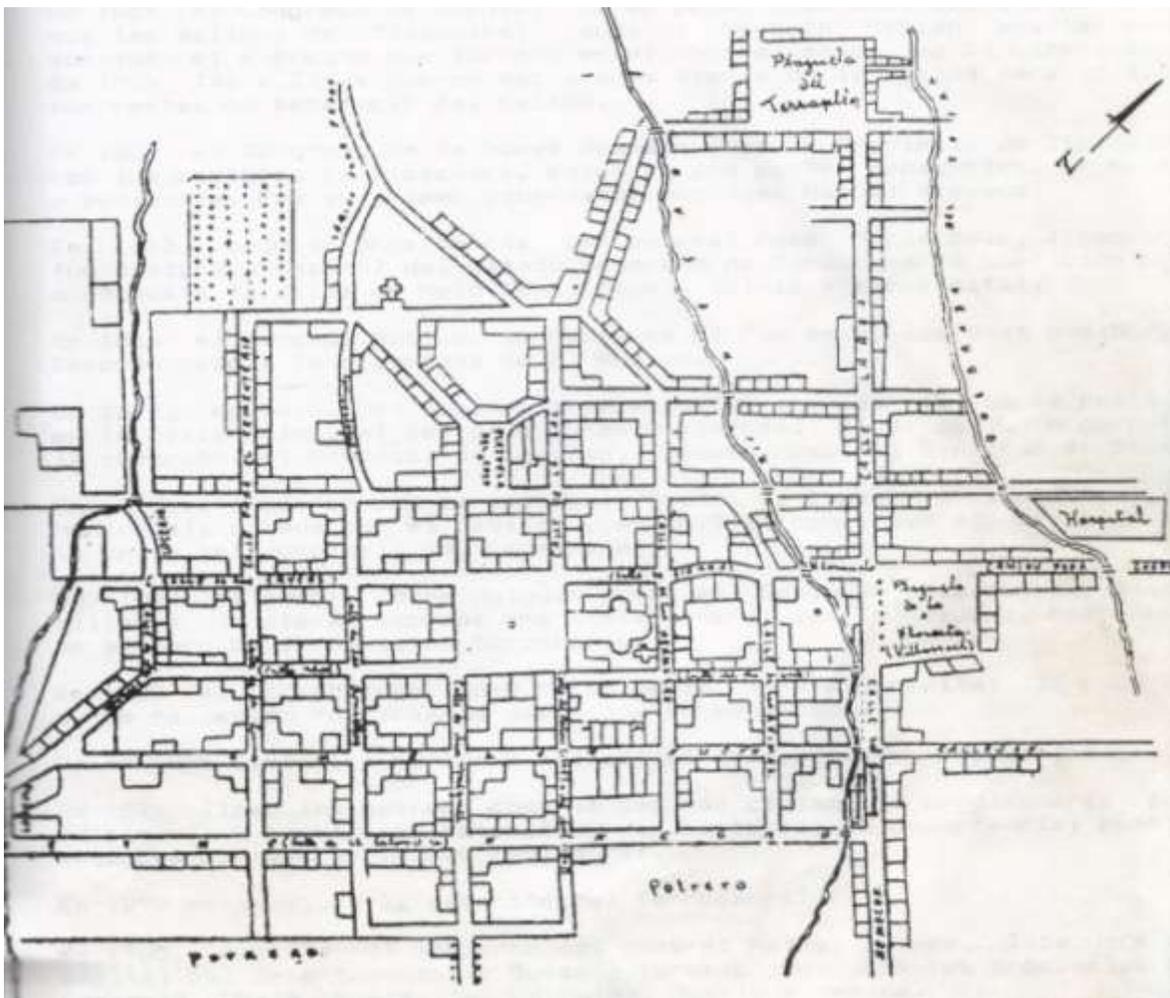


Figura N° 2. Plano del área urbana 1877 – Fuente: Plan de Desarrollo 1993-Zipaquirá un Segundo Aire.

La conformación de la zona urbana del Municipio de Zipaquirá en el año 1600, fecha de su fundación, se limitó únicamente a nueve manzanas dispuestas, ocho de ellas alrededor de la plaza, en una retícula ortogonal, en la que se ubican la iglesia, el cabildo y la vivienda de regente y de los españoles más prestantes en un área aproximada de 6,60 hectáreas. (Figura N° 3–en color azul).

Entre el año 1600 y 1750, la zona urbana crece aproximadamente 30,1 hectáreas, alrededor del núcleo fundacional, particularmente hacia el norte donde se ubicaba el hospital, en una pequeña choza de paja, pasando por el parque de la floresta, lugar en el que se alza un obelisco en memoria de los Mártires Zipaquireños; hacia el occidente hasta llegar a la iglesia doctrinera, hoy capilla de los dolores; en sentido sur hasta el parque Villaveces, puerta de entrada a la mina de sal y por el oriente hasta carrera 10, con un apéndice hacia donde posteriormente se ubicará la estación del tren (Figura N° 4–Color Amarillo).

De 1750 a 1830 se levantó en Zipaquirá la arquitectura que le era propia y tradicional, hasta hace unos pocos años, casonas andaluzas de notable espacio interior, portadas de piedra labrada, zaguanes empedrados, patio central con pileta, muros blancos, ventanas con rejas, balcones balaustrados, techos con teja roja española y aleros, consolidando el Centro Histórico Monumental. Para 1887 se da un crecimiento del área urbana de aproximadamente de 21,85 hectáreas, se incluye aquí hacia el norte, el predio donde se inicia la construcción del hospital, el

cual se mantiene hasta la fecha, al noroccidente el crecimiento se da hasta el parque de Terraplen, dando origen la barrio del mismo nombre, así como el inicio del Barrio La Concepción; al sur la zona urbana llega hasta el molino estrella del norte, ubicado en la intersección de la calle 1 con la carrera 11. (Figura N° 5–Color ocre).

En un lapso de 120 años hasta 1950, el área urbana crece aproximadamente 34,48 hectáreas, que permite hacia el norte, el nacimiento del Barrio La Esmeralda, entre las calles 8 y 17 con carrera 7 o vía a Cogua, y la carrera 11; el desarrollo del barrio La Concepción al occidente, y al oriente el nacimiento del barrio Algarra I entre las carreras 10 y 12 y calles 5 y 8; y desprendido totalmente de la zona urbana, hacia el sur, nace el barrio Julio Caro conocido también como el barrio de los trabajadores de salinas. (Figura N° 6-Color Amarillo Limón).



# CRECIMIENTO HISTÓRICO DE ZIPAQUIRA

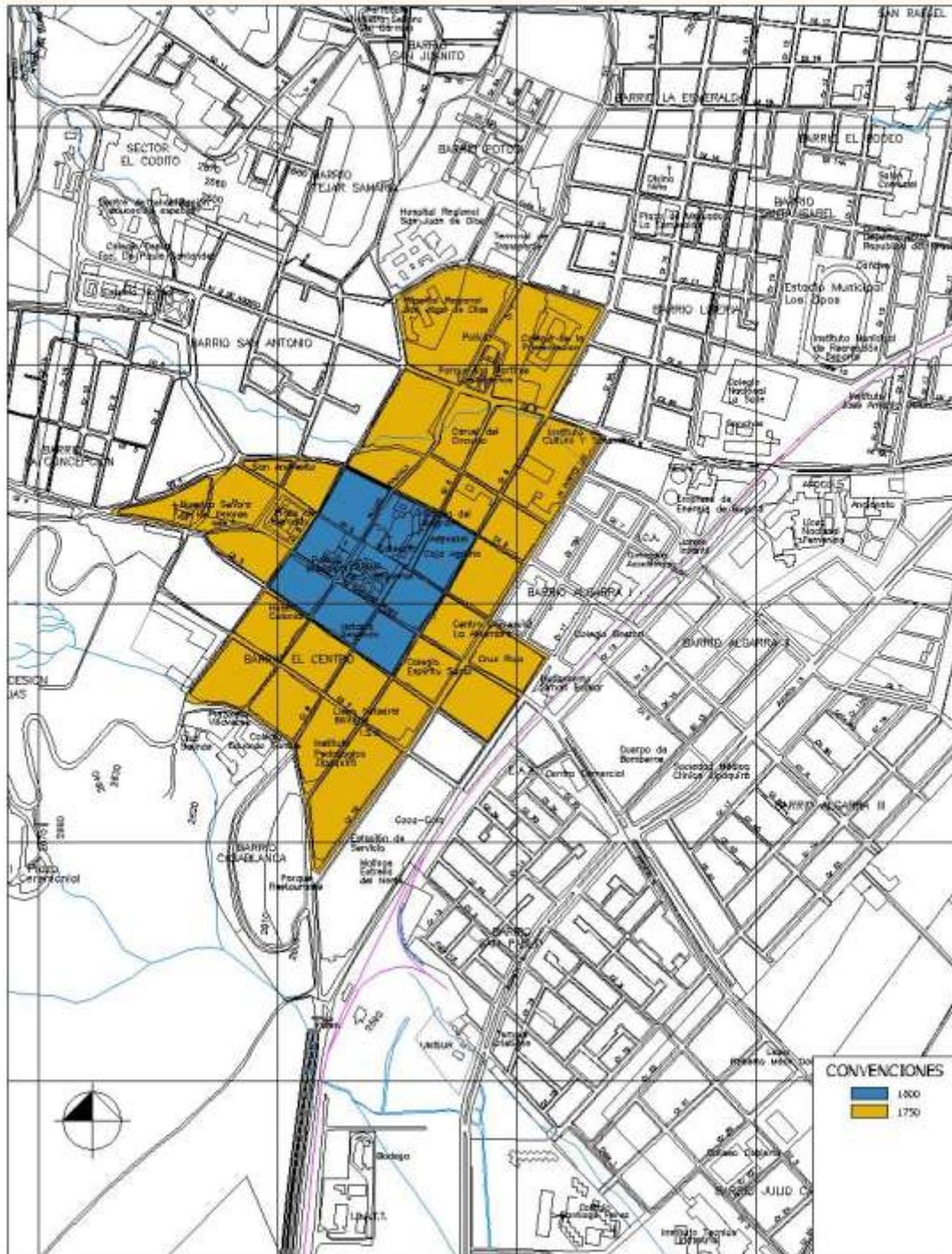


Figura N° 4. Crecimiento Histórico de Zipaquirá. Periodo 1600–1750.  
Fuente base catastral: Plan de Ordenamiento Territorial–Acuerdo 012 de 2000  
Producción cartográfica del autor con base en documentos históricos.

# CRECIMIENTO HISTÓRICO DE ZIPAQUIRÁ

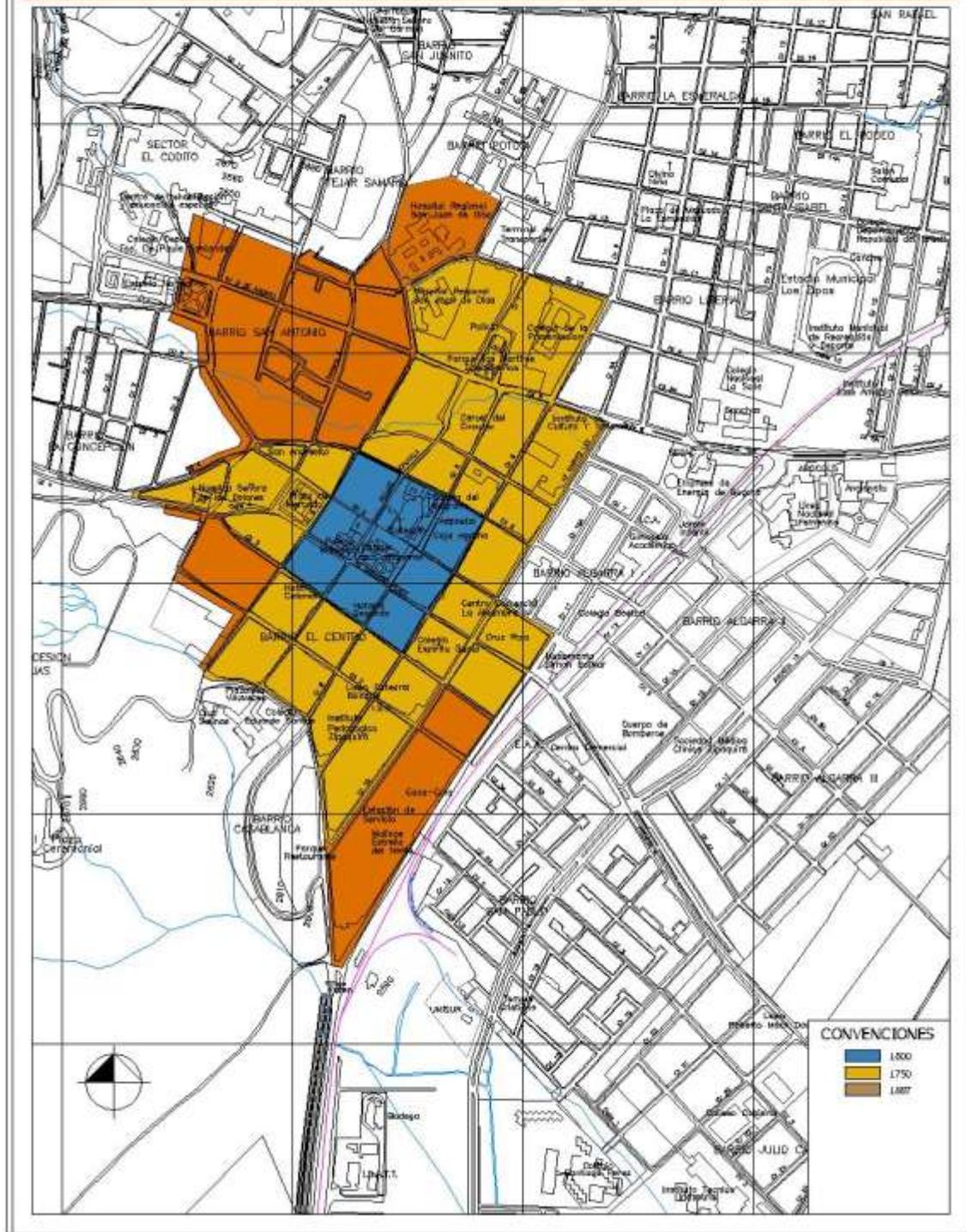


Figura N° 5. Crecimiento Histórico de Zipaquirá. Periodo 1750–1830.  
Fuente base catastral: Plan de Ordenamiento Territorial–Acuerdo 012 de 2000.  
Producción cartográfica del autor con base en documentos históricos.



Los siguientes treinta años se reconocen por la aparición al nororiente del barrio San Rafael, al noroccidente del área urbana, igual que Julio Caro, surge el Barrio San Juanito, en la parte alta del municipio en inmediaciones del Cementerio, al occidente se consolida el Barrio la Concepción; al sur se construye el Barrio Salinas, especialmente dedicado a los ingenieros de la mina de Sal, al oriente se construye la estación del Tren y la plaza de Ferias Ganadera, esta ampliación del área urbana se da entre 1950 y 1980 y es de aproximadamente 40,4 hectáreas. Y como hitos importantes de la época surgen el teatro Julio Caro, el Seminario Mayor y el Liceo Nacional Femenino (Figura N° 7–Color Verde Oscuro).

# CRECIMIENTO HISTORICO DE ZIPAQUIRA

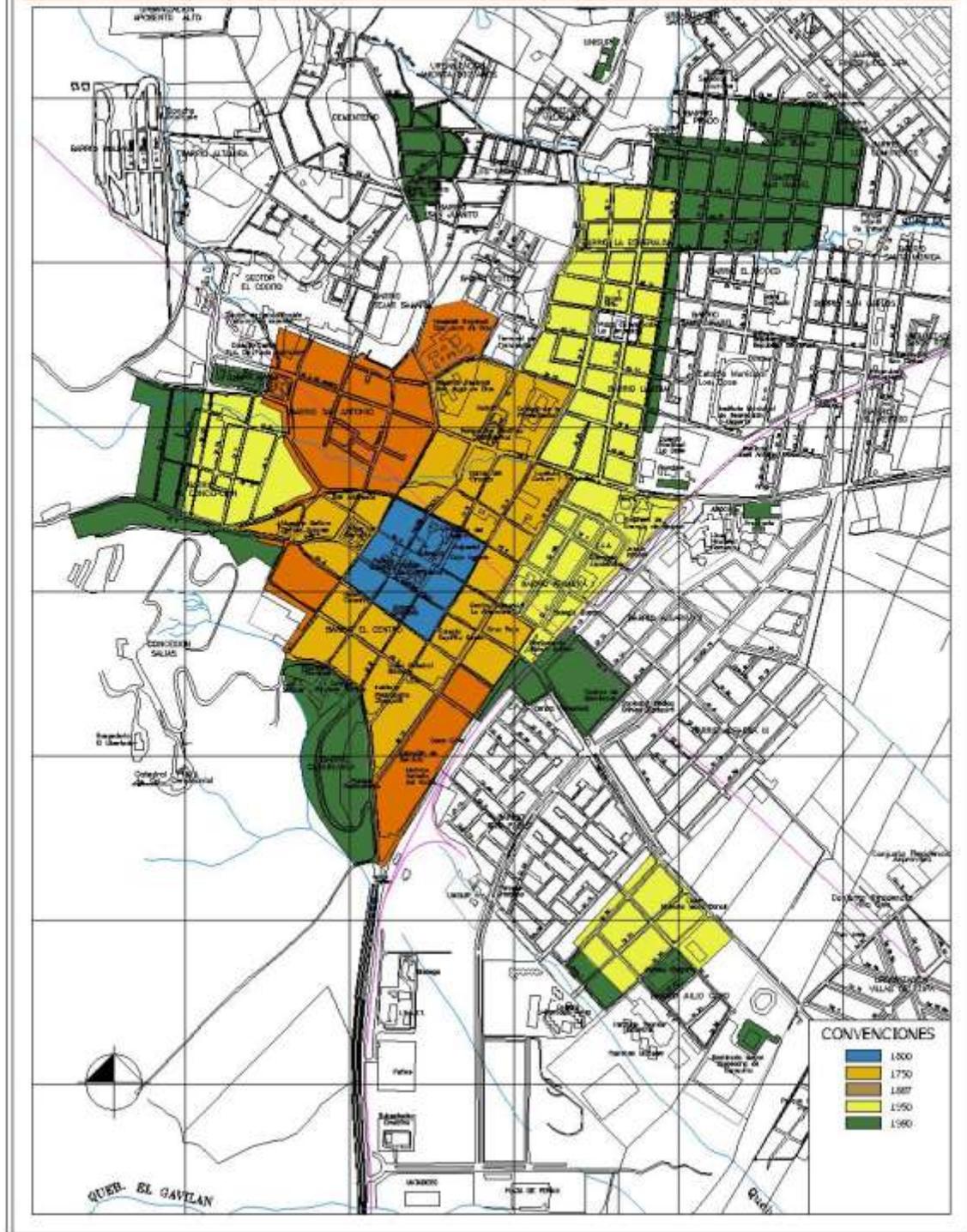


Figura N° 7. Crecimiento Histórico de Zipaquirá. Periodo 1950 – 1980.  
Fuente base catastral: Plan de Ordenamiento Territorial–Acuerdo 012 de 2000.  
Producción cartográfica del autor con base en documentos históricos.

# CRECIMIENTO HISTORICO DE ZIPAQUIRA

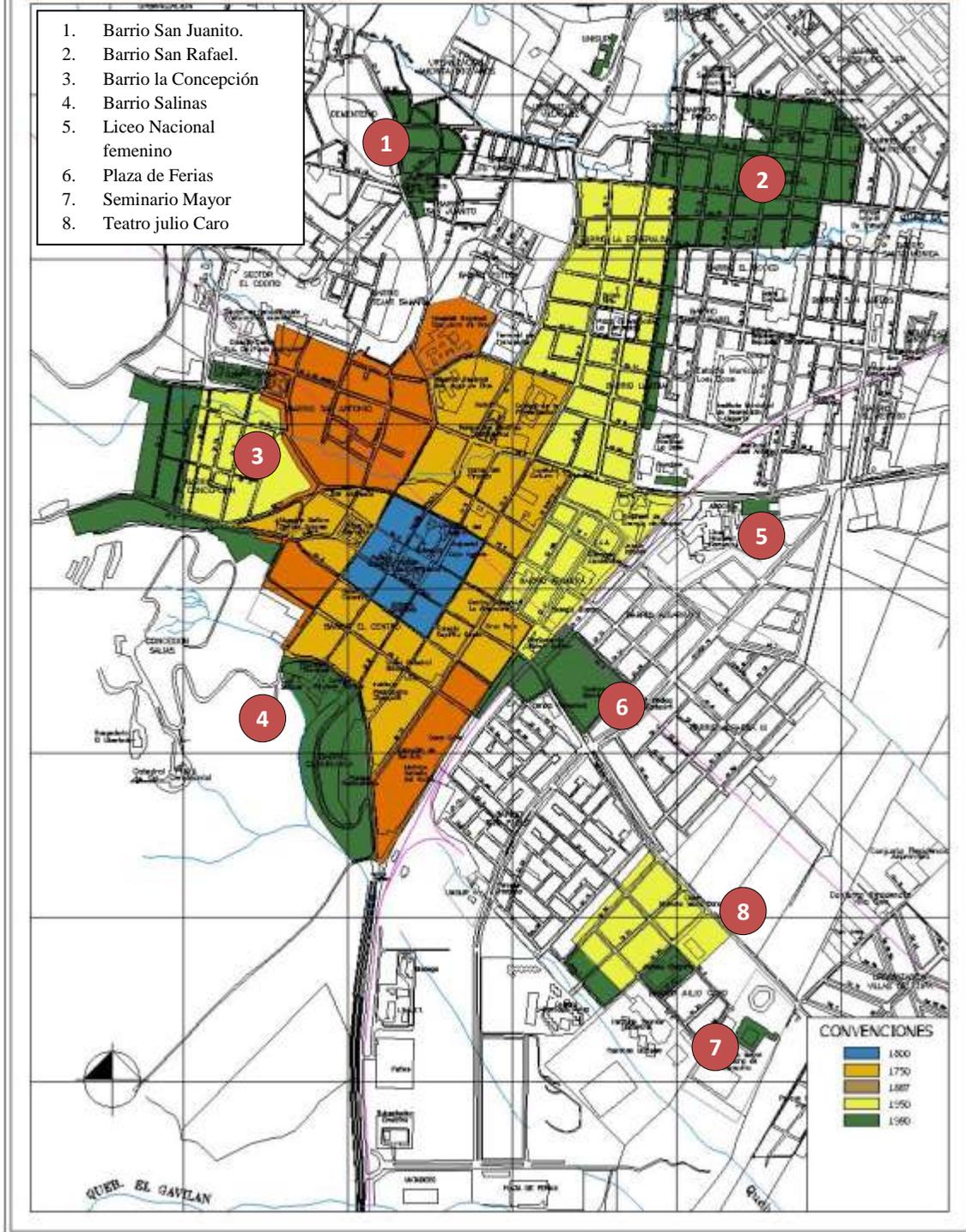


Figura N° 8. Hitos Urbanos. Periodo 1950–1980.

Fuente base catastral: Plan de Ordenamiento Territorial–Acuerdo 012 de 2000.  
Producción cartográfica del autor con base en documentos históricos.

La década de 1980 a 1990, está marcada por un crecimiento desbordado del área urbana con aproximadamente 306,6 hectáreas, lo que representa una expansión de casi 2,21 veces el área construida hasta entonces. (Figura N° 9–Color rosado claro).

Durante esta década surgieron varios asentamientos por invasión, como el Bolívar 83, apoyado por el movimiento guerrillero M-19, y el asentamiento conocido como el Primero de Mayo, que surgió con ocasión de pretender reivindicar a los trabajadores de entonces que se sentían de alguna manera desprotegidos y oprimidos.

El costado noroccidental del área urbana se pobló con barrios como Los Coclies, ubicado en el extremo norte. Un poco más al sur se consolida San Juanito y se divide en dos, San Juanito Parte Alta y San Juanito Parte Baja, nacen el Barrio Tejar, Samaria, el Codito; estos con muy poco diseño urbano y más bien desordenados, casi que al antojo de la topografía de la zona. Un poco más ordenados en cuanto al trazado aparecen los Barrios Potosí I, los Comuneros, Rincón del Zipa, la Esperanza, la Florida, San Carlos, Algarra II, San Pablo, Las Villas. El 1987 el Honorable Concejo Municipal, aprueba el perímetro del Área Urbana y establece seis áreas anexas al caso urbano: Parcelación Santa Isabel, La Paz, Portachuelo, Barandillas, Pasoancho y Pueblo Viejo, lo interesante de estas zonas anexas, es que ninguna esta anexa al casco urbano, por el contrario están completamente desvinculadas entre sí y con relación al área urbana.

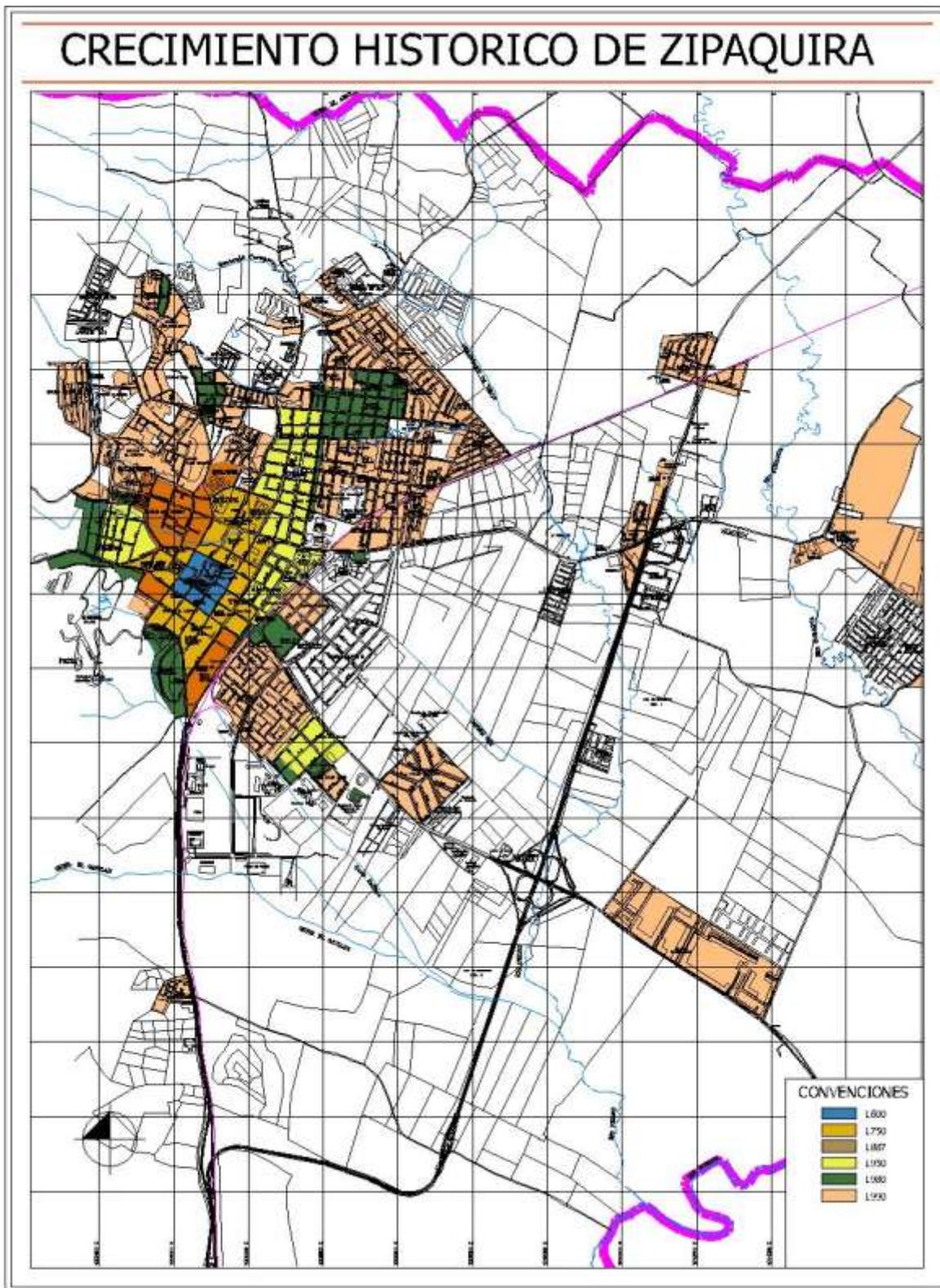


Figura N° 9. Crecimiento Histórico de Zipaquirá. Periodo 1980–1990.  
Fuente base catastral: Plan de Ordenamiento Territorial–Acuerdo 012 de 2000.  
Producción cartográfica del autor con base en documentos históricos.

En la década de los 90 disminuye notablemente el ritmo del crecimiento urbano en casi un 60% con respecto al periodo anterior, representado en un área aproximada de 103,1 hectáreas (Figura N° 10–Color azul oscuro). En 1994 nace la urbanización Potosí III como un proyecto de vivienda de la Administración Municipal, el cual a la fecha no cuenta con la totalidad de las obras de urbanismo.

Se legaliza en este periodo la urbanización Villa Luz, y se inicia su desarrollo por autoconstrucción, las obras de urbanismo se adelantan mediante la gestión de recursos ante las entidades de orden municipal, departamental y nacional, con la intermediación de la clase política generalmente en época electoral.

Las urbanizaciones Bosques de Silesia y Aposento Alto, en el extremo noroccidental, son aprobadas por la Municipalidad, fuera del perímetro urbano adoptado por Acuerdo, sin servicios públicos, enclavados en el bosque a una altura de 2.800 m.s.n.m. con un costo ambiental alto. También se aprueban las Urbanizaciones América 500 años, Los Cambulos, Bosques del Zipa, Algarra III, Rincón de Barandillas y la Ciudadela San Miguel, esta última retirada a tres kilómetros de la zona urbana en medio de la Vereda La Granja, sin servicios públicos y sin urbanismo.

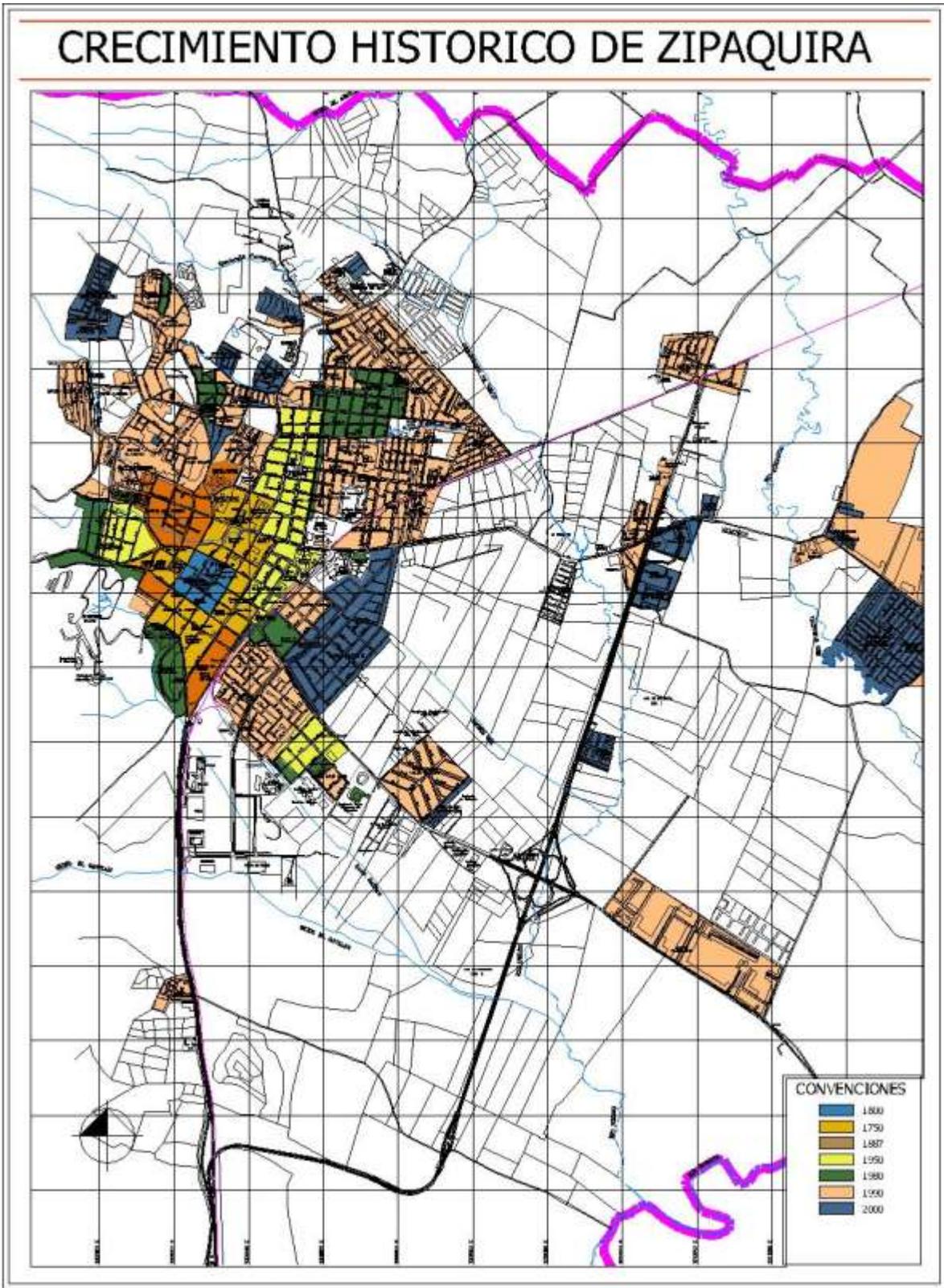


Figura N° 10. Crecimiento Histórico de Zipaquirá. Periodo 1990-2000.  
Fuente base catastral: Plan de Ordenamiento Territorial–Acuerdo 012 de 2000.  
Producción cartográfica del autor con base en documentos históricos.

Es importante resaltar que este periodo coincide con dos acontecimientos sociales importantes, uno del orden nacional relacionado con el recrudecimiento del conflicto interno representado en el asesinato de líderes políticos y sindicales, policías y soldados, que necesariamente repercutió en un desplazamiento de población de la zona rural a las zonas urbanas de las ciudades capitales y a los municipios vecinos de campesinos, en busca de mejores condiciones de seguridad para ellos y sus familias: y el otro aspecto de nivel municipal, tiene que ver con que según Mendoza (1993): “El 19 de Febrero de 1993, luego de 23 años de funcionamiento, las autoridades cierran la planta de Álcalis. Quedan cesantes 560 trabajadores”. (pág. 35). Este último aspecto pudo generar un impulso a la construcción de vivienda, en razón a la disponibilidad de recursos por las liquidaciones de los trabajadores.

En este sentido y de acuerdo con los análisis de la cartografía, aproximadamente 65,10 hectáreas de esa expansión se dieron en zona de ladera, sin ningún urbanismo, de manera independiente y sin ajuste a las normas que existentes en el momento convirtiéndolas en asentamientos informales. Y más o menos 108.5 hectáreas se desarrollaron en estas mismas condiciones de informalidad pero en la zona plana del municipio y desligadas del área urbana consolidada hasta entonces.

Para dar cumplimiento a lo ordenado por la Ley 388 de 1997, la Administración Municipal adopta mediante el Acuerdo Municipal 012 de 2000, el Plan de Ordenamiento

Territorial, que delimita el perímetro urbano sin sobrepasar la cota de servicios, se genera un cinturón verde alrededor de este perímetro para impedir la expansión, se crea la normativa urbanística, se establecen las Actuaciones Urbanísticas Integrales, su desarrollo mediante planes parciales y las directrices para su formulación, se definen los tratamientos urbanísticos como los mecanismos normativos para el manejo del territorio clasificado como suelo urbano y de expansión urbana de acuerdo con sus características urbanas, para asegurar un desarrollo armónico y ordenado de las actuaciones urbanísticas. Uno de estos tratamientos es el de mejoramiento integral, y adicionalmente determina la utilización de unidades de actuación urbanística como instrumentos de gestión asociada.

Desde la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, hasta el año 2011, la zona urbana creció en un área aproximada de 41,09 hectáreas, tal como se muestra en la figura N° 11, representados en color rojo; al norte se legalizan tres asentamientos que habían surgido tiempo atrás, La Libertad, Moliner y Nuevo Horizonte Altamirano. Aparecen nuevas urbanizaciones como Altos de Villa María, Bosques de Altamira y el Porvenir II. La Administración Municipal generó la urbanización Zipavivienda Siglo XXI, como programa de reubicación para hogares en zona de riesgo del Barrio Bolívar 83. Al nororiente se aprueban las Urbanizaciones Prados del Mirador, Villa Marina, Villa Sol y Villa Juliana, Al oriente nacen las urbanizaciones Villa María y Villas del Rosario.

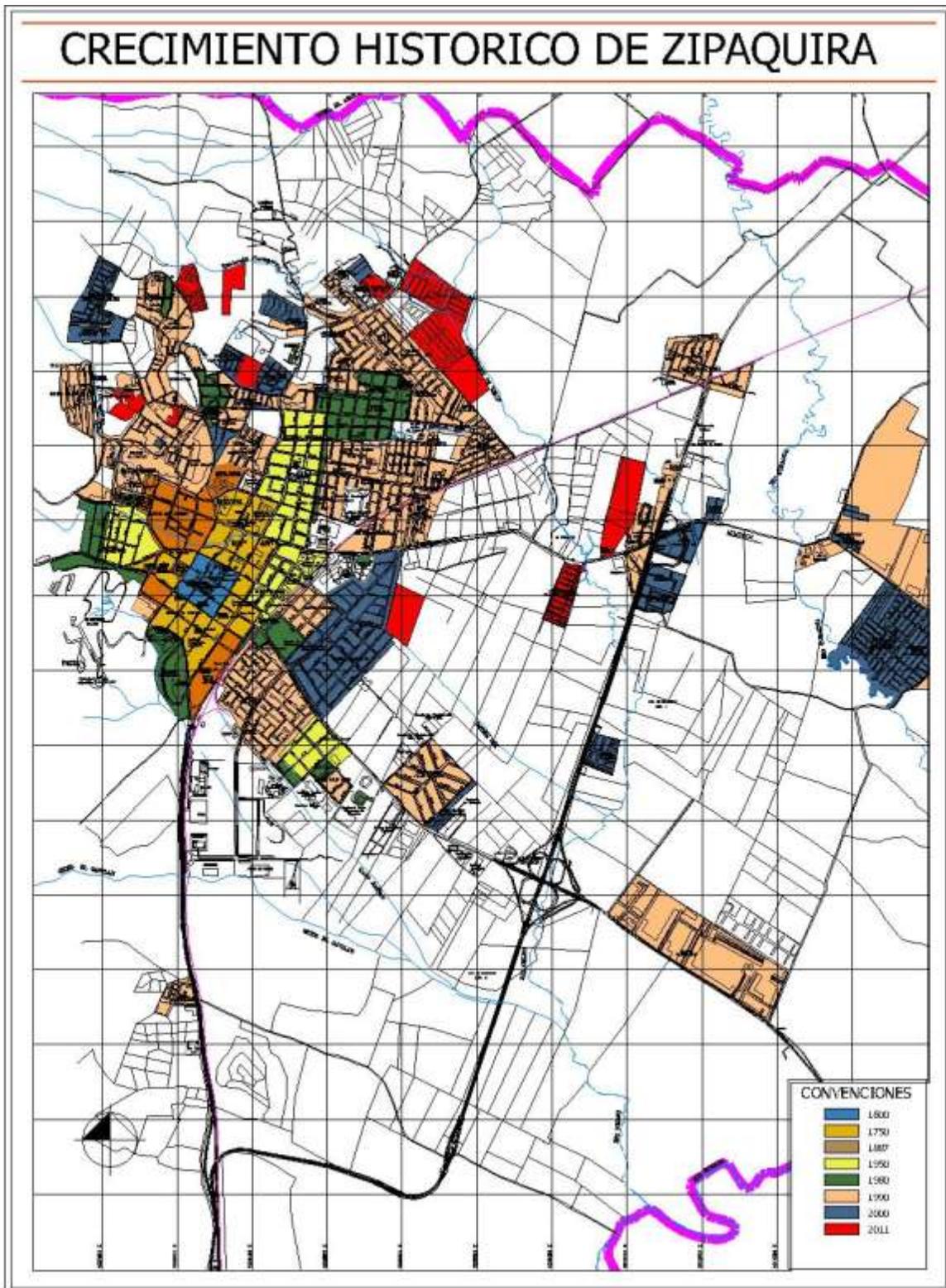
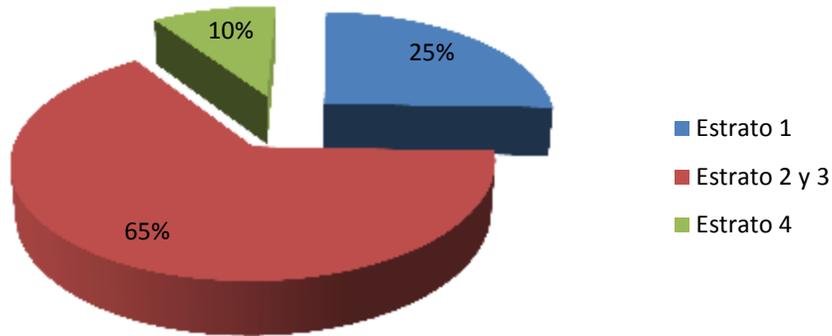


Figura N° 11. Perímetro Plan Parcial de Mejoramiento integral de San Juanito.  
 Fuente base catastral: Plan de Ordenamiento Territorial–Acuerdo 012 de 2000.  
 Producción cartográfica del autor con base en documentos históricos.

### Crecimiento área urbana 2000-2011



Cuadro N° 4. Crecimiento área urbana 2000–2011.  
Fuente: Oficina Asesor de Planeación–Zipaquirá.

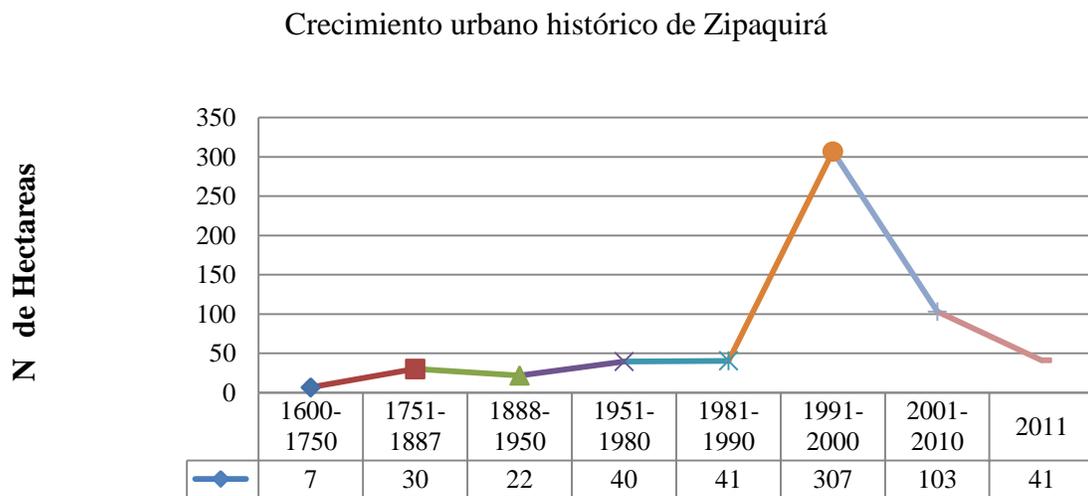
Cabe resaltar como se muestra en el cuadro N° 4, que del total de la expansión en la última década, el 10% corresponde a viviendas de estrato 4, el 65 % a estratos 2 y 3 y el 25% a estrato 1. Las viviendas que aparecen clasificadas con el estrato menor, son aquellas ubicadas en zonas de ladera y desarrolladas de manera informal. Dentro de este 25 % se encuentran los barrios: San Juanito, Los Coclies, Potosí III, Tejar, Samaria, el Codito, Altamira, La Concepción, Terraplén, Bolívar 83, Aposento Alto, Bosques de Silesia, Nueva Navarra I Y II, San Antonio, Los Cambulos, La Libertad, Bosques de Altamira, Nuevo Horizonte Altamirano, Villa Luz, América 500 Años, Zipavivienda Siglo XXI, Primero de Mayo, Villa sol, Villa Juliana, El Porvenir I y II, su morfología no tiene un orden específico, sigue la topografía del terreno y presenta desorden urbanístico. En la mayoría de estos barrios se ha dado el desarrollo de manera individual sin concepto de urbanismo siguiendo apenas unas reglas básicas sobre alturas y usos,

la mayor expansión que se dio en la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa no se adelantó con licencias de urbanismo y en la gran mayoría han sido objeto de legalización posterior.

El cuadro N° 5, resume la dinámica histórica del crecimiento del área urbana del Municipio y se puede observar que en la década comprendida entre 1990 y 2000, representa 2,2 veces el crecimiento desde su fundación en el año 1600 hasta 1989, y en el periodo desde 2001 hasta 2010, se muestra una disminución de 2,9 veces con respecto a la década inmediatamente anterior, y en particular en el año 2011 la disminución en el crecimiento es de 2,5 veces con respecto al periodo anterior, lo que da a entender, que de alguna manera la adopción del POT, y los planes parciales, contuvieron el crecimiento urbano del municipio, y esto se ratifica con lo expuesto por los funcionarios de la Secretaria de planeación, que manifiestan que solo hasta cuando se eliminaron las unidades de actuación urbanística del Plan Parcial de mejoramiento integral de San Juanito, se licenció la Urbanización Porvenir II, este tema se aborda con mayor profundidad en un capítulo posterior.

Aunque es claro que el descenso en el crecimiento urbano del municipio, no le es de forma exclusiva atribuible a la aprobación del POT y de los Planes Parciales, por lo que es necesario en investigaciones posteriores, indagar qué otros factores contribuyeron a tan vertiginosa disminución. Lo cierto es que este fenómeno es coincidente con lo sucedido en la ciudad de Bogotá, en la que también se presentó un decrecimiento en la expansión del que hacen referencia Camargo & Hurtado (2011) al afirmar que: “El crecimiento informal durante los últimos

años no ha dejado de tener importancia; aun cuando en esta primera década del siglo XXI decreció en cuanto a ocupación de nuevas hectáreas, esto no quiere decir que el fenómeno general viene menguando, pues el agotamiento del suelo en la ciudad afecta tanto al sector formal como informal que vienen decreciendo de la mano”.



Cuadro N° 5. Síntesis de crecimiento urbano histórico de Zipaquirá.  
Fuente: cálculos propios.

#### **4.2. Reconstrucción histórica del desarrollo urbano del plan parcial de mejoramiento integral de San Juanito**

El Plan de Ordenamiento Territorial de Zipaquirá, ordenó el desarrollo de actuaciones urbanísticas integrales mediante la adopción de Planes Parciales, y menciona en particular el Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito, el cual fue adoptado mediante el Decreto N°

140 de 2003, que entre otras cosas, fija los parámetros con los cuales esta zona puede ser intervenida, para lograr su cometido de mejoramiento integral y para poder reconstruir, desde una perspectiva histórica el desarrollo urbano del sector de San Juanito, previo a la adopción del Plan Parcial de Mejoramiento Integral, ha sido necesario consultar el documento técnico de soportes del Decreto 140, junto con los anexos y su cartografía y para describirlo se han tomado algunas mapas del Decreto y se han producido otros mapas para poder representar su dinámica.

A su vez el Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito se encuentre circunscrito en el perímetro señalado en la Figura N° 12, y tal como lo contempla el Decreto 140 de 2003 en su Artículo segundo que define los límites del Plan Parcial así:

Por el Sur: Desde la intersección de la Car. 7ª con Calle 12, siguiendo la Calle 12 bordeando el predio del hospital San Juan de Dios por su costado norte a salir a la Avenida San Juanito, tomando la calle 9 hasta la carrera 2, continuando por la calle 1b con calle 10, (Vía Pacho-Zipacquirá).

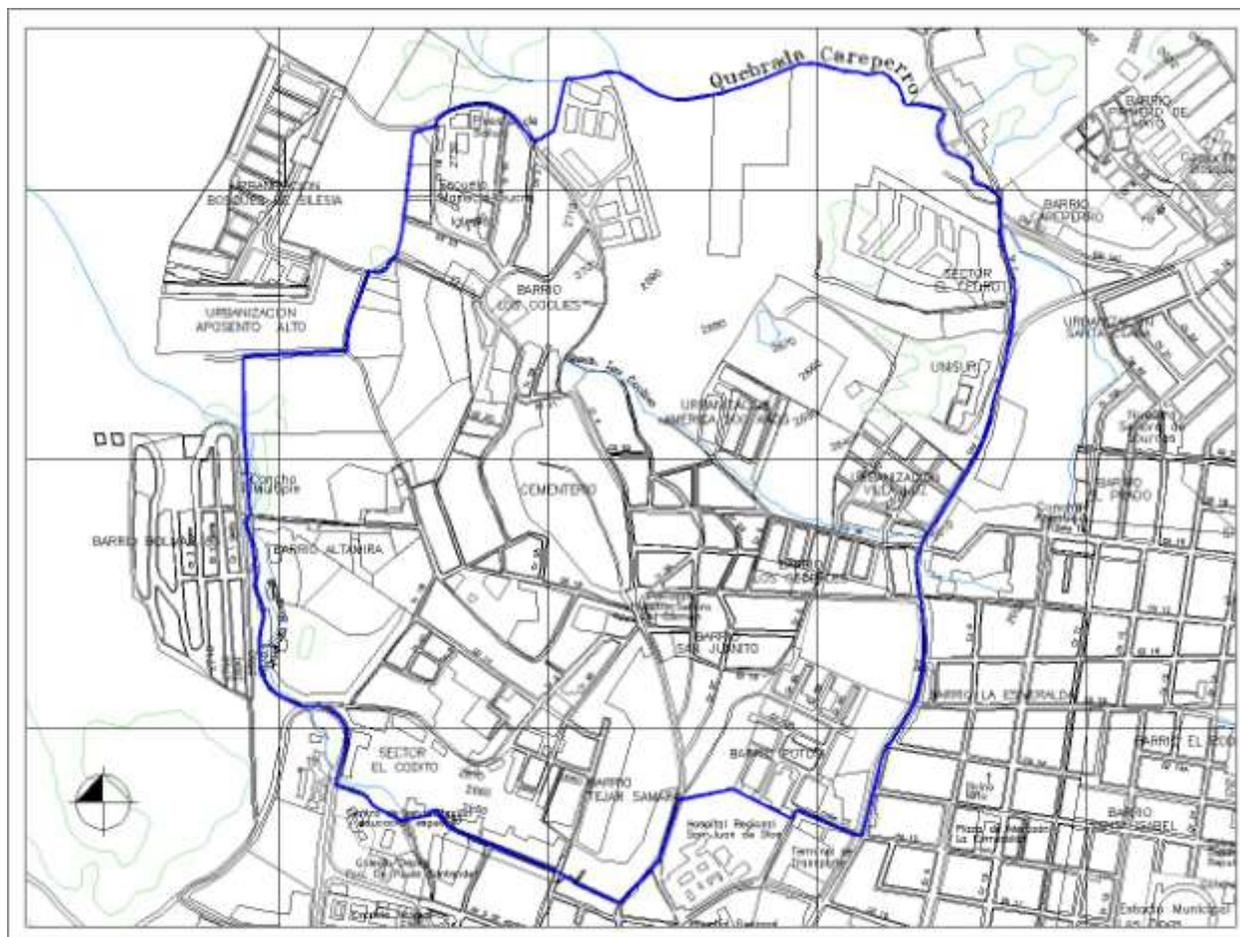


Figura N° 12. Perímetro y Topografía del Plan Parcial de Mejoramiento integral de San Juanito.  
 Fuente base catastral: Plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo 12 de 2000.  
 Producción cartográfica del autor con base en documentos históricos.

Por el Oriente: Partiendo de la intersección de la calle 12 con Carrera 7ª., siguiendo la Cra. 7ª. (Vía Zipaquirá-Cogua) hasta llegar a la Cra. 24.(Alameda San Antonio). Quebrada San Antonio.

Por el Norte: Desde la carrera 1<sup>a</sup> con calle 24<sup>a</sup> hasta la carrera 3 bordeando la Urbanización La Libertad por el costado norte, rodeando toda la Quebrada La Tibia hasta llegar a la Carrera 7.

Por el occidente: Desde la Calle 24<sup>a</sup> con carrera 1, hasta la Calle 22, bordeando la urbanización Aposentos Altos y el Centro poblado Rural Bosques de Silecia, rodeando la Quebrada el Tejar que bordea el sector de Altamira, hasta llegar a la calle 10 con carrera 1b. (Sector El Codito).

El Plan Parcial de Mejoramiento integral del sector de San Juanito comprende un área aproximada de: 1.049.542 m<sup>2</sup>, en un perímetro de 4.330 metros. Tiene una topografía bastante escarpada y va aumentando la altura sobre el nivel del mar desde la cota 2600 a la 2700 en dirección oriente occidente (Figura N° 12). Los primeros barrios que nacieron en esta área datan de entre 1960 y 1980 y son San Juanito y los Coclies señalados en la Figura N° 13 con color verde.

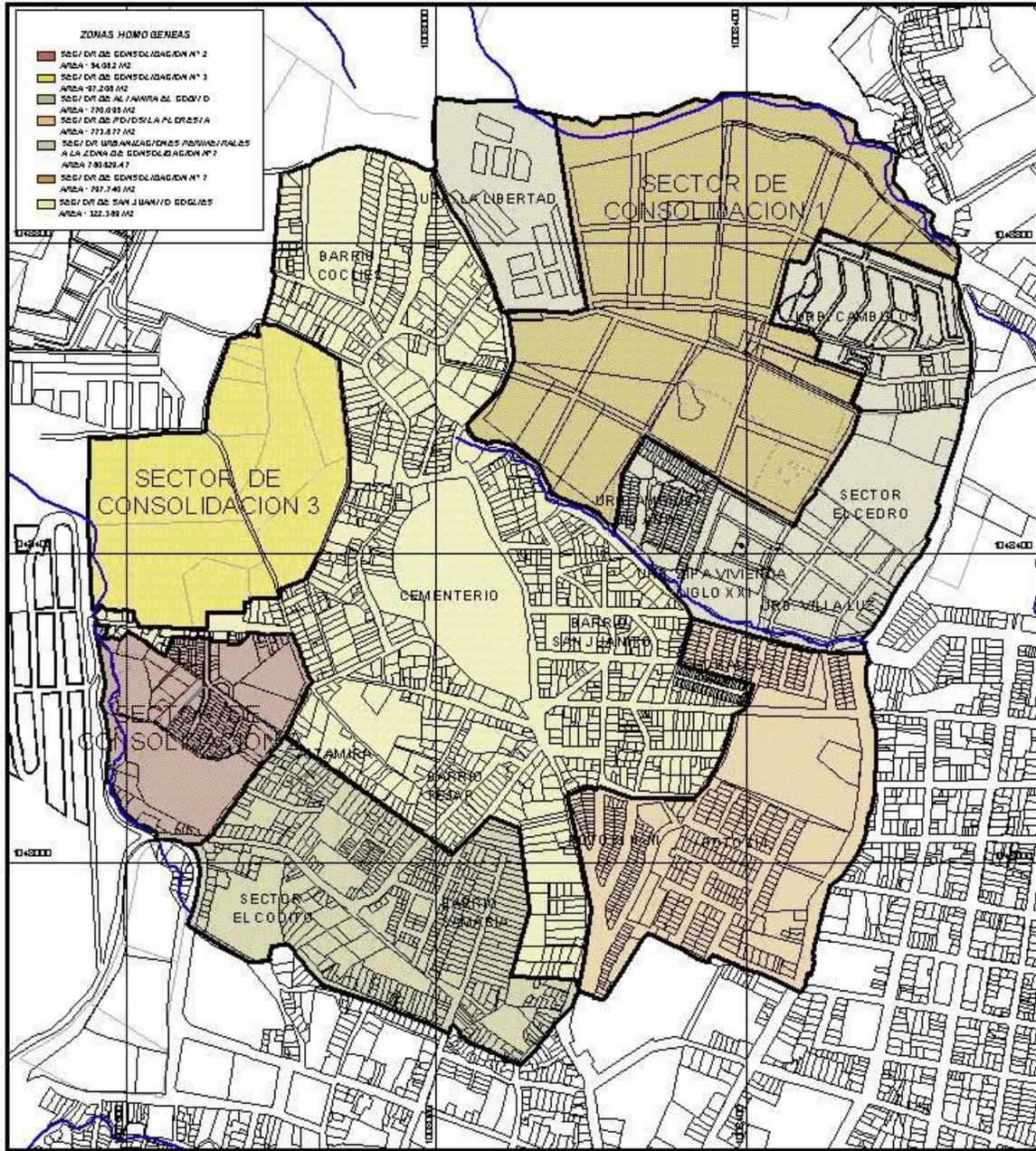
Posterior a ello entre 1980 y 1990 se da la más grande expansión dentro del perímetro del Pan Parcial señalada en color rosado claro: consolidándose los Barrio Coclies y San Juanito y nacen El Tejar, Samaria, Potosí I y II, Altamira y los Cedrales; entre 1981 y 1990 se construyen Potosí III por iniciativa de la administración Municipal como proyecto de vivienda de interés social, la urbanización Uricia, la urbanización Nueva Navarra I y II se termina de consolidar San



Para el año 2003 en el que se adopta el Plan Parcial, asociaciones de vivienda como Moliner, Villa Luz, Nuevo Horizonte Altamirano y la Libertad venían adelantado el proceso de legalización de sus proyectos urbanos, esta aprobación se dio en la última década entre los años 2004 y 2009. En el año 2005 se presenta una solicitud de licencia de urbanismo para el proyecto Bosques de Altamira vivienda de Interés Social la cual es aprobada igual que la urbanización Altos de Villa María, la administración municipal aprueba dentro de un predio de su propiedad la construcción de la urbanización Zipavivienda Siglo XXI, como un proyecto de reubicación de familias en zonas de alto riesgo del Barrio Bolívar 83 estos desarrollos de vivienda se señalan en color verde claro dentro de la Figura N° 13; y a finales del año 2011 una vez modificado el decreto del Plan Parcial, que eliminó las UAU, se otorga licencia de urbanismo a la urbanización el Porvenir II. La división política de estos barrios y urbanizaciones se encuentra señalada en la Figura N° 14.

De acuerdo con la ocupación que se tiene del territorio del Plan Parcial, se proyecta la normativa urbanística, la cual está contenida en el Artículo 26 y ss. del Decreto 140 de 2003 y que tiene como objetivo: “ARTÍCULO 26: Objeto: La presente Reglamentación urbanística pretende unificar y regular las Construcciones y Usos Específicos del Suelo en el área objeto del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del sector de San Juanito, conforme a la delimitación de zonas homogéneas realizadas para el área, referido en el plano PP-FS7”. (Figura N° 15).





 <b>MUNICIPIO DE ZIPAQUIRA</b>	<b>ZONAS HOMOGÉNEAS</b> <b>PLAN PARCIAL DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL SECTOR DE SAN JUANITO</b>		<b>FUENTE:</b> Cartografía Digital I. & A. C., Actualización de la Formación Catastral Vigente 2002. Información Temática y Digital Óptica. Asesora de Planeación de Zipaquira. Cartografía P. O. T. formato DWG.	 LIMITE AREA OBJETO DEL PLAN PARCIAL  LIMITE SUBTO RED DE COORSO LIBACIO N	<b>FECHA:</b> JUNIO 2003 <b>CODIGO:</b> <b>PP-FS7</b>
	<b>EVERTH BUSTAMANTE GARCIA</b> Alcalde Municipal <b>CARLOS EDUARDO CALDERON LLANTEN</b> Jefe Oficina Asesora de Planeación CORPADEC Corporación Por la Paz y el Desarrollo Comunitario				

Figura N° 15. Zonas Homogéneas Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito.  
 Fuente: Decreto Municipal N° 140 de 2003

ARTÍCULO 27: Clasificación del Área por conceptos Urbanísticos. Dentro del área determinada por el POT, para el plan parcial de San Juanito, se encuentran dos conceptos totalmente diferentes, tras la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de este sector, a saber:

- a. Área de Mejoramiento Integral
- b. Áreas de Consolidación

El área de Mejoramiento Integral se divide en cuatro zonas geomorfológicas homogéneas, que corresponden a áreas con carencia de obras de urbanismo y saneamiento básico que requieren la dotación de zonas verdes, espacio público efectivo, vías, servicios públicos, zonas de recreación, y son las siguientes:

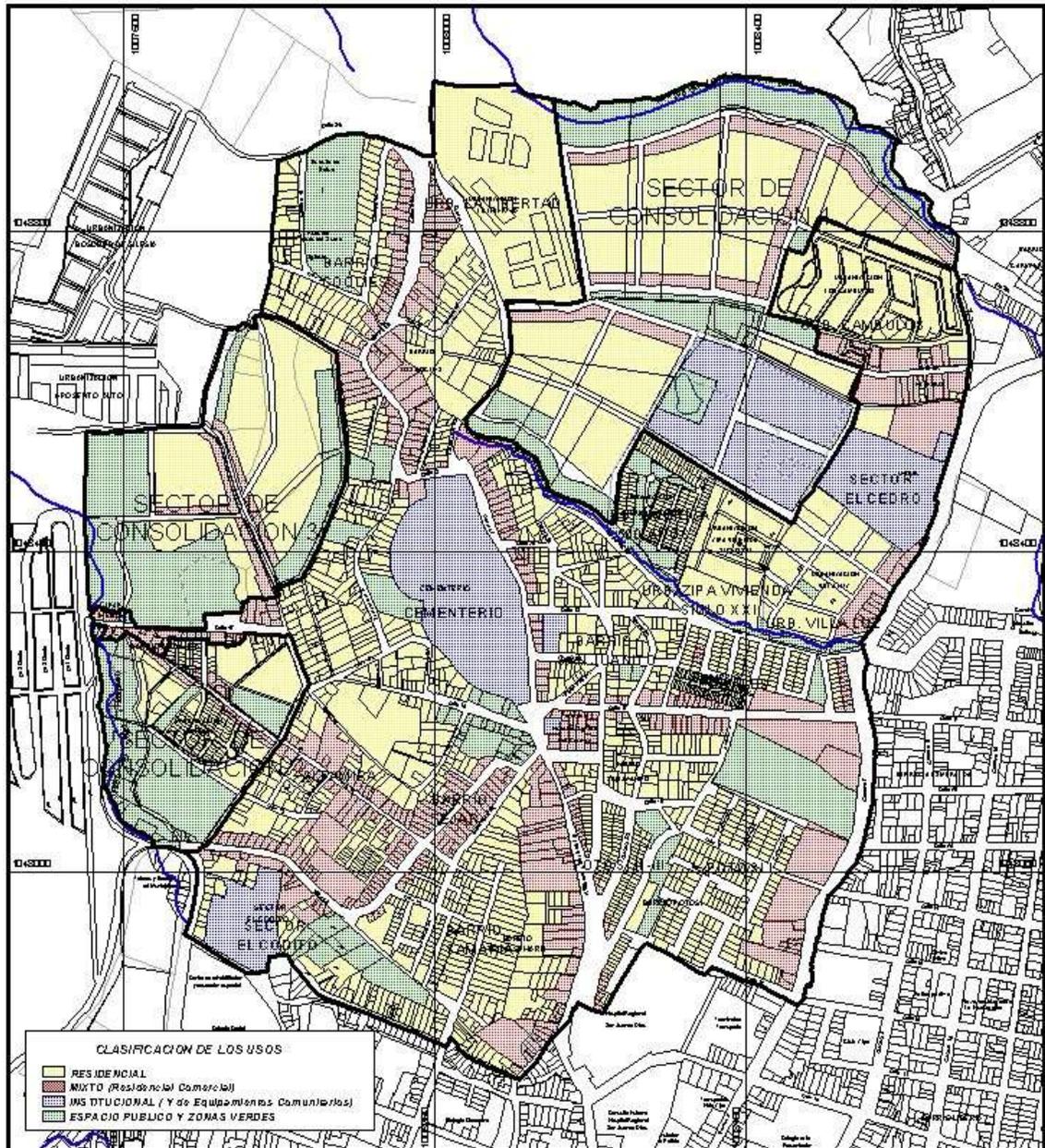
- a) Zona Homogénea Sector de san Juanito y Coclés
- b) Zona Homogénea Urbanizaciones Perimetrales a la Zona de Consolidación1.
- c) Zona Homogénea Sector Altamira - El Codito
- d) Zona Homogénea De Potosí - La Floresta

El área de consolidación se divide en tres zonas, que corresponden a áreas no desarrolladas urbanísticamente, las cuales se desarrollaran mediante unidades de actuación urbanística, de conformidad con el Artículo 46 del Decreto 140 de 2003.

- a) Sector de Consolidación N° 1
- b) Sector de Consolidación N° 2
- c) Sector de Consolidación N° 3

Sin perder de vista el hecho de que según el Decreto 140 de 2003, las zonas de consolidación requieren para su desarrollo de las UAU, y que, como lo manifestaron los funcionarios de la Secretaria de Planeación no fue posible adelantar ninguna UAU; se superpone la Figura N° 14 a la N° 12, y se encuentra que pese a no existir la UAU aprobada para el sector de consolidación N° 2, se otorgaron licencias de urbanismo y construcción dentro de este sector a tres urbanizaciones: Moliner, Bosques de Altamira y Nuevo Horizonte Altamirano.

En el área de consolidación N° 1 aparece la urbanización Porvenir II, lo particular de esta urbanización es que se expidió la licencia de aprobación un mes antes de haberse modificado el Decreto 140 de 2003, donde se eliminaron las unidades de actuación urbanística, en razón a que no fue posible llevar a término su desarrollo, ya que como lo manifiesta un funcionario entrevistado, los propietarios involucrados no lograron conciliar sus intereses particulares.



 MUNICIPIO DE ZIQAUIRA	<b>USO DEL SUELO</b> <b>PLAN PARCIAL DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL SECTOR DE SAN JUANITO</b>		FECHA: JUNIO 2003 CODIGO: <b>PP-FS8</b>
	EVERTH BUSTAMANTE GARCIA Alcalde Municipal CARLOS EDUARDO CALDERON LLANTEN Jefe Oficina Asesora de Planeación CORPADEC Corporación Para la Paz y el Desarrollo Comunitario	FUENTE: Cartografía Digital I.G.A.C., Actualización de la Formación Catastral Vigente 2002. Información Temática y Digital: Oficina Asesora de Planeación de Zipaquira. Cartografía P.O.T. formato DWG.	

Figura N° 16. Clasificación de Usos Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito.  
 Fuente: Decreto Municipal N° 140 de 2003.

De la lectura anterior se puede apreciar que desde la misma aprobación del Plan Parcial no existe claridad en los conceptos ya que se definen como zonas de consolidación, áreas que no han sido desarrolladas urbanísticamente, lo que es un error ya que estas deben contemplarse como áreas objeto de desarrollo, mientras que, las zonas geomorfológicas homogéneas se contemplaron como de mejoramiento integral.

#### **4.3. Grado de implementación de los instrumentos de gestión**

Ahora bien, más allá de la información obtenida a partir de la revisión documental, las entrevistas semiestructuradas aportaron información sustancial para la investigación. Es así como se adelantó entrevista a tres (3) funcionarios de la Secretaría de Planeación Municipal de la Alcaldía de Zipaquirá (Cund.), al Jefe de la Secretaría y a dos profesionales universitarios cuya labor se concentra en el manejo normativo urbanístico de la ciudad.

Recordemos que para aportar al objetivo específico ya descrito, se requería recolectar la siguiente información:

1. Existencia o ausencia de instrumentos de gestión.

2. Grado de implementación de los instrumentos.
3. Grado de conocimiento de esa implementación, por la comunidad.

Aunque los entrevistados coincidieron en la falta de implementación de los instrumentos de gestión planteados en el Plan Parcial adoptado mediante Decreto 140 de 2003, los argumentos que conducen a rastrear la causa de esta realidad varía de acuerdo a sus posiciones, por supuesto con algunos puntos de encuentro, veamos:

Los funcionarios han explicado, cómo el principal instrumento de gestión, que se destaca en el panorama del Plan Parcial son las Unidades de Actuación urbanística: “Inicialmente se hizo un plan parcial en el año 2003 que fue modificado en el 2011, inicialmente se hizo una proyección de unidades de actuación urbanística en las zonas no consolidadas del sector San Juanito” EF3R4. Cabe señalar que en los relatos, no se observó referencia alguna a la inclusión de otros instrumentos de gestión del suelo en la zona de interés. Tomando este único instrumento la siguiente cuestión a abordar fue: cuál ha sido su grado de implementación? No debe perderse de vista que la previsión de estas Unidades de Actuación Urbanística (UAU) obedeció a la necesidad de encauzar el desarrollo del sector, como se planteó desde el análisis documental, en efecto en la voz de los entrevistados, se opinó: “me imagino que era pues plantear un desarrollo, un mejoramiento de los sectores que hacían parte de esa zona” EF1R14.

A pesar de las intenciones que impulsaron la aprobación del Plan parcial de mejoramiento integral y a su interior la adopción de UAU, esta intencionalidad se vio frustrada, veamos: “Pues las unidades de actuación urbanística se plantearon en el plan parcial inicial, pero como no funcionaron se dejó para el libre desarrollo de cada predio en forma individual, pero con una reglamentación específica del sector” EF3R5. Otro entrevistado informa: “El plan parcial anterior, digamos el plan parcial inicial estaba conformado de tres zonas de consolidación y una zona de mejoramiento integral, en la modificación que se realizó en el dos mil once se eliminaron esas zonas de consolidación, se cambiaron, se eliminaron como unidad de actuación urbanística y pasaron a ser para desarrollo general (...), no se van a desarrollar como unidades de actuación urbanística” EF1R6.

Ante esta realidad evidente, entonces cabe preguntarse: ¿Por qué un instrumento de gestión debidamente planeado que se integra a la normatividad Municipal, no logra su implementación, ni siquiera parcialmente? Las respuestas podríamos clasificarlas en dos vertientes, la primera relacionada con dificultades con los propietarios y la segunda a uno de orden eminentemente político.

En cuanto a la primera vertiente encontramos explicaciones relacionadas con la dificultad para conciliar los intereses de los propietarios de los predios cobijados por la UAU: “Ese desarrollo no se pudo realizar por la falta de coordinación pues con los mismos propietarios, no se conciliaron algunas cosas de cada una de las unidades de actuación urbanística” EF1R8. Desde esta perspectiva tal falta de coordinación quizá pudo verse influenciada por: a) el grado de

conocimiento de la población sobre los instrumentos de gestión, debido a la falta de socialización por parte de la Administración Municipal, y b) a la falta de liderazgo y asertividad en la comunicación desde la institucionalidad, porque los funcionarios encargados al no tener claridad sobre los conceptos, no les fue posible darlo a entender a la población involucrada (cfr. EF3R7); en el mismo sentido otro entrevistado expone: “la modificación se hizo a raíz de que los propietarios de dichos predios no fueron convocados no fueron informados en su totalidad de cómo iba a funcionar el plan parcial y para ellos se hizo dispendioso y complicado vender estos predios por unidades de actuación urbanística” EF3R4. Este informante no puntualiza sobre el motivo por el cual no se realizó esa convocatoria a los afectados y por ende no recibieron la información adecuada, pero otro de los entrevistados es más enfático: “Yo digo que faltó fue acompañamiento desde el orden interno frente a los consultores y no le estoy echando la culpa a los consultores sino que si no hay la motivación por parte del jefe que está en cabeza en el momento, ahí está el poder de comprometer a su personal de hacer esos acompañamientos”. EF2R7.

De esta manera, la existencia de Unidades de Actuación urbanística desarrolladas en otras zonas de la ciudad, parece reafirmar que la viabilidad de aplicación de este mecanismo, sin embargo implicaría una seria intervención desde la propia Alcaldía Municipal, institución llamada a abanderar los procesos de desarrollo urbanístico conforme a la normativa que ella misma ha expedido, sin que se pueda negar por supuesto la existencia de unas barreras socio-culturales, que fueron referidas así: “Yo digo que primero tiene que ver en muchos casos la unidad o la integración, es el desconocimiento por parte de los propietarios y ese miedo a

meterse en un manejo inmobiliario nuevo. Ese miedo de soltar mi tierra de desprenderme de mí cerca de mi límite para poder desarrollar la tierra”. EF2R9.

Las anteriores afirmaciones no son coherentes con la obligación que le asiste a todo funcionario público, de cumplir y hacer cumplir las normas que se encuentren vigentes, bien sea de orden nacional, departamental o municipal, y para este caso en concreto, la socialización del Decreto 140 de 2003, independiente de si existe o no motivación por parte de los responsables de la dependencia encargada.

Debo señalar ahora, que resulta extraño que se atribuya la imposibilidad de aplicación de los instrumentos de gestión al desconocimiento por parte de los propietarios, cuando de forma clara la Ley 388 de 1997 dispone que “Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones”, como requisito para la adopción por parte del alcalde municipal de dichos instrumentos. Es decir que este paso anterior, debió allanar el camino para la aplicación de los instrumentos de gestión a partir de un conocimiento previo de la comunidad involucrada.

De acuerdo con este señalamiento, cabe preguntarse cuál fue el grado de socialización previa del proyecto de plan parcial y más concretamente cuestionar de qué manera han incidido

los mecanismos de participación ciudadana en la implementación de los instrumentos de gestión del suelo.

Lo expuesto hasta aquí, evidencia que a pesar de la existencia formal de un instrumento de gestión, como las Unidades de Actuación Urbanística, previstas en el plan parcial de mejoramiento integral del Sector San Juanito adoptado en el 2003, no tuvieron una existencia real, a tal punto que terminaron siendo eliminadas de la normatividad. Realidad que obligó a la investigación a trasladar el epicentro de indagación acerca de cuál es el grado de avance de la implementación de estos mecanismos de gestión, para cuestionar más bien, cuáles son las causas probables de la no aplicación de esas UAU.

En este panorama, aparecieron indicios de esas causas, atribuidos, según algunos entrevistados al manejo político que se le dio al Plan Parcial, “nosotros como funcionarios de planeación nunca tuvimos la oportunidad de revisar las correcciones o modificaciones que se iban a hacer a esos planes parciales, se supone que deberíamos haberlo hecho, pero eso tuvo un manejo como más político que técnico y debió ser al contrario primero la parte técnica y después hagan el manejo político, esas son las grandes inconformidades que tiene la gente del sector”. EF3R9. Así como a la innegable debilidad institucional frente al tema, pero de soslayo emerge otra arista que no puede pasarse por alto por la coincidencia entre los entrevistados, en unas voces denunciando el desacierto cometido al modificar el plan parcial desapareciendo las Unidades de actuación urbanística: “Vi que la memoria institucional se perdió en esos 4 años y más en el cambio de ese decreto, los únicos que dieron información fueron llamando a los consultores, aquí

los arquitectos o funcionarios que quedaron de la administración pasada no sabían del proceso, no hubo participación no hubo convocatoria, no hubo acompañamiento, de parte de esta administración es un total desacierto en ese momento porque no hay un doliente y más en ese momento, la entidad, la alcaldía tiene que hacer ese seguimiento”. EF2R6.

Por otra vía un tercer declarante, deja ver la insatisfacción por las decisiones tomadas: “hay unos desarrollos sobre todo los de urbanizaciones como una que se denomina “El porvenir” que está aprobada y está dentro del plan parcial de San Juanito inclusive en la administración, el año pasado salió una aprobación de un urbanismo “El porvenir” que hacia parte, que el predio hacia parte de una de las unidades de actuación urbanística y se pudo aprobar gracias al cambio que, en el que eliminaron las unidades de actuación y pues no debió haber sido así, pero pues ya se aprobó y pues ya qué se puede hacer”. EF1R12.

En el fondo de estas declaraciones existe una coincidencia, la percepción que la decisión de modificar el plan parcial del 2003, eliminando las UAU es un desacierto por carecer de los fundamentos y procedimientos técnicos, e inclinándose por motivaciones ajenas al ordenamiento, pero que lastimosamente hacen parte de nuestra realidad, según se abordará más adelante. En fin, comoquiera que se haya decidido, lo cierto es que el instrumento de gestión principal concebido en el plan parcial desapareció.

Hasta aquí pareciera que, como en muchos otros procesos de adopción normativa que afecta a la comunidad, se deja sin contemplar la necesaria intervención, para que los directamente afectados puedan intervenir y conocer de manera transparente las motivaciones de la norma y la búsqueda de sus fines, que por antonomasia se identifican con el bien común. Desde esta perspectiva seguramente la comunidad, por muy sencilla que sea, podría entender y acoger la normativa en la medida en que, en dicha norma vieran reflejados sus propios anhelos.

#### **4.4. Efectos de la aplicación de los instrumentos de gestión en el mercado informal**

Con el objetivo de abordar otro de los aspectos que juegan en la relación, instrumentos de gestión–mercado informal de tierras, se planteó la necesidad de reconocer los efectos que la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, han tenido sobre el mercado informal de tierras, en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito.

Como ya he señalado anteriormente, los instrumentos de gestión adoptados por el Decreto 140 de 2003, no tuvieron ninguna aplicación, por lo que resulta imperioso variar el sentido de la pregunta y evaluar los efectos que ha tenido la no aplicación de los mismos.

Dentro de este marco se consideró pertinente escuchar a agentes inmobiliarios, los cuales se encuentran al tanto del mercado de tierras en este sector, considerando que según ellos es

evidente que se han presentado importantes variaciones en la densificación y el precio de la tierra en el sector cobijado por el Plan Parcial de San Juanito, por ejemplo se afirma “En diez años, Zipaquirá en general el valor de la tierra ha aumentado, tanto el valor de terrenos en general como por metro cuadrado”. EM1R10. En este mismo sector inmobiliario se ha afirmado: “Como Zipaquirá ha cambiado realmente como de pueblo a Ciudad, en los últimos por lo menos 10 años ha crecido y se ha valorizado, ya casi se cumple que Zipaquirá una gran ciudad”. EM2R8. Lo que se refleja en la Tabla N° 1, en la que en un periodo de cuatro años entre 2008 y 2012 se presenta un aumento en el valor del metro cuadrado de suelo de más del 160%.



Tabla N° 1. Variación del costo por m<sup>2</sup> de terreno en el Plan Parcial de San Juanito.  
Fuente: Inmobiliaria Zipaquireña Jurado Triviño-Avalúos Comerciales realizados en 2008, 2010 y 2012.

Es notorio que Zipaquirá no escapa al fenómeno general de la Sabana de Bogotá, entendido como la presión que ejerce el Distrito Capital sobre los municipios circunvecinos para ampliar la oferta de vivienda lo que lleva a considerar a los entrevistado que “en San Juanito se

ha subido muchísimo y se ha poblado demasiado y todo informalismo, son muchos parches pequeños”. EM1R10. Este crecimiento señalado en la informalidad se ha acompañado de un fuerte ascenso en los precios de la tierra, que según ha sido descrito, ha alcanzado elevaciones de un año a otro (En algunos años de la última década) del 20% (Cf. EM2R9) o hasta un 30% (Cf. EM1R11).

Lo mismo sucede con el valor de metro cuadrado construido el cual se muestra en la Tabla N° 2, presentando este aspecto, un aumento en el mismo periodo de aproximadamente 265%, exageradamente algo considerando las condiciones del entorno y el tipo de construcciones que existen en el área del Plan Parcial.

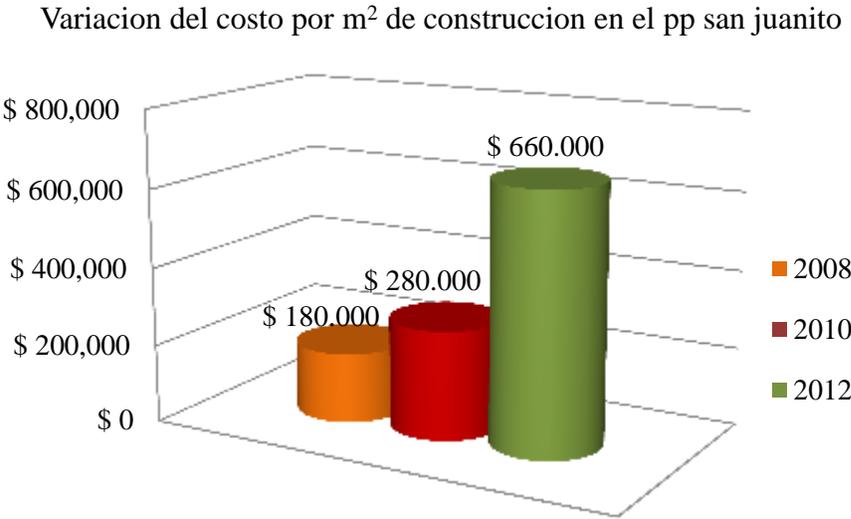


Tabla N° 2. Variación del costo por m<sup>2</sup> de construcción en el Plan Parcial de San Juanito. Fuente: Inmobiliaria Zipaquireña Jurado Triviño-Avalúos Comerciales realizados en 2008, 2010 y 2012.

Ahora bien, ¿cómo ha incidido la aplicación, o mejor para este caso, la no aplicación de los instrumentos de gestión en el mercado informal de tierras? Para ello se analizará desde el factor precio, y desde el factor oferta de predios en informalidad.

Respecto al primer factor, es preciso decir que para los entrevistados el crecimiento de la informalidad es evidente, así lo expone una entrevistada: “el precio como tal, tanto el terreno como el valor de metro cuadrado de construcción se ha subido muchísimo, en San Juanito se ha subido muchísimo”. EM1R10, preguntada por las causas de este incremento en el precio informó: “Pues sí, ese es el motivo, porque hay mucha demanda, y sube el precio, (...) y el uno de interés social que ha incrementado demasiado...”. EM1R13.

Esta demanda que eleva el precio, tiene una de sus fuentes en la reducida capacidad de adquisición de los futuros habitantes de la zona: “por ejemplo que este presupuesto que usted tenga de 30 o 40 millones y busca con dos alcobas y un baño, pues lo consigue en esa zona, aunque es peligroso o malas vías, pero es allá donde consigue, porque al haber mucha invasión eso deteriora el sector, pero eso es permitido, es muy permitido”. EM1R14 . Aquí coincide, de una parte con lo que la teoría nos ha brindado, en especial Calderón (2011) quien encontró que: “El mercado inmobiliario existe en zonas no consolidadas, porque hay una demanda de población que requiere un terreno o vivienda, que cuenta con cierto dinero y que no está dispuesta a invadir un terreno y a asumir el "costo de invasión". Esta demanda estimula a una oferta que debe adecuarse a ella”. (p. 17). Esto además porque, como lo sostiene (Abramo, 2003),

cuando las personas son incapaces de satisfacer su necesidad de vivienda, con los recursos económicos que se cuentan, quedan fuera del mercado formal, y se ven obligados a recurrir al mercado informal.

A la vez la última afirmación de la entrevista deja entrever la asignación de una responsabilidad a las autoridades que son permisivas con la informalidad.

El segundo aspecto relacionado con la disponibilidad de tierras en el mercado informal, ha sido reflexionado en los siguientes términos: “Si hay terreno pero hay mucha invasión, informalidad”. EM1R14. Continúa otro entrevistado: “Yo casi me atrevería a decir que formal lo de las urbanizaciones, pero de resto esas casas de esos barrios tiene mucho lío, sí, que están sin licencia o que derechos y acciones, posesiones, toda esa vaina” EM2R12. Estas afirmaciones coinciden con lo que había expresado uno de los funcionarios de la Secretaría de Planeación previamente entrevistado: “entonces todavía les siguen vendiendo por porcentajes, por derechos de cuota y son predios que no son fácil desarrollar de esa forma, porque ellos no tienen una escritura libre como tal, o sea ni siquiera saben en dónde queda su parte, entonces ellos vienen a informarse cuando ya tengo mi escritura de derecho de cuota, cuando tengo mi escritura de porcentaje”. EF3R11.

Aquí conviene referir nuevamente la obra de Calderón (2011), quien habiendo realizado un estudio en materia de mercado informal de tierras concluyó: “El estudio muestra que hay un

mercado de terrenos titulados y no titulados, establecidos en correspondencia con dos estratos diferentes. Un terreno sin título es menos caro y hacia allí se orientará la demanda de menores recursos”. (p. 17). Aunado a las afirmaciones de Gledhill ( 2010) “...en muchos países la ausencia de programas estatales de vivienda dirigidos a los sectores más pobres y de procesos eficaces de planificación urbana ha creado una situación donde los pobres han tenido que resolver sus propios problemas construyéndose sus hogares, con frecuencia en tierras de las que no tenían la titularidad legal.” (p. 111).

En el curso de ésta búsqueda, aparece también un factor social y cultural fuertemente arraigado, que sin duda contribuye a la permanencia de la informalidad, a perpetuarla y en esa medida a que exista constante oferta de este tipo de terrenos. Para ilustrarlo traemos a colación lo expresado por uno de los entrevistados, quien al ser preguntado respecto a si el desarrollo de su barrio ha sido ordenado dijo: “No, eso no ha sido ordenado, porque por el afán de cada uno tener nuestras casas hemos recurrido a lo que sea, por obtener la vivienda no se ha trabajado ordenado, sino que ha tocado hasta forzar cosas en el municipio y no, no se ha ordenado”. EM3R5. Y continúa: “¿A qué se refiere cuando dice forzar cosas en el municipio? “Forzar cosas en el Municipio de pronto es forzar para los servicios, para que nos den una viabilidad de servicios, para que de pronto nos presten una maquinaria para organizar las vías, así”. EM3R6. Usted sabe que en política todo el mundo llega” EM3R8. Nuevamente aparece aquí el tema político, no es un secreto que se prometen viviendas o legalización de asentamientos por favores políticos.

Así, en el resto de la entrevista deja clara la intervención de los políticos, nombrando a algunos de ellos que han intervenido, o han sido “elegantes” con el barrio. Ya lo había sostenido (Smolka, 2003) al considerar que las promesas electorales de posibles programas de legalización, han generado la aparición de nuevos asentamientos informales dadas las expectativas creadas a los posibles electores y algunos de los asentamientos se han originado con la anuencia de políticos, que en el peor de los casos cedieron terrenos públicos en pro de favores electorales.

En la medida en que no se hace referencia a la política en cuanto mecanismo de participación ciudadana, a través del cual los habitantes del Sector de San Juanito, hubiesen podido intervenir frente a la adopción de decisiones relativas al ordenamiento de este territorio y su desarrollo urbanístico y más bien aparezca la política como una especie de fantasma que se hace presente cuando se toman decisiones sin piso técnico (ver apartado de entrevistas a funcionarios sobre implementación de los instrumentos de gestión), se quiebra el principio democrático y se dejan a la deriva los intereses de los pobladores de estos sectores marginados, que no encuentran un camino más eficaz que el de caer en la trampa politiquera para acceder a la satisfacción de su necesidad de vivienda digna.

Aun en momentos posteriores a la legalización de los barrios se incurre en informalidad cuando se construye sin licencia individual o sin respetar la normativa establecida para cada construcción, ingresando estos inmuebles al mercado de la informalidad, como lo expresó otro entrevistado, preguntado sobre el ordenamiento de su barrio: “No ha sido ordenado, según los

parámetros ya que muchas personas han construido más de lo que la norma les permite como la construcción de atillos” EM4R8.

Como corolario de lo anterior podemos concluir que si bien es cierto y es rampante el aumento del precio de la tierra y de la oferta general de terrenos en informalidad, la falta de aplicación de los instrumentos de gestión o la permisividad desde las autoridades encargadas de hacer cumplir la normativa, obedeciendo a diversas motivaciones alejadas de criterios técnicos, contribuye al crecimiento de tal mercado informal de tierras, pero en términos de densificación de áreas en desarrollo sujetas a consolidación.

Al margen de los precios del mercado que pueden fluctuar y alcanzar niveles más altos o menores de los informados por los entrevistados, es claro que el hecho de no aplicar los instrumentos de gestión, cualquiera que sea la causa, hace que los predios posibles de desarrollo ubicados en zonas clasificadas dentro del POT para construcción de vivienda, de alguna manera queden fuera del mercado inmobiliario, lo que genera un efecto de mejoramiento en la preferencia hacia los predios individuales no construidos, en razón a las condiciones de localización y usos, ya que resulta ventajoso para quien tiene la propiedad del predio en razón a la imposibilidad de repetir su localización.

Esto se ve incrementado o afectado por la ausencia de políticas públicas claras sobre el precio del suelo, la recuperación de plusvalías por efecto de la acción urbanística del estado

amparada en las leyes vigentes y sin que medie esfuerzo alguno por parte de los propietarios, así como la falta de control por parte de la Administración Municipal, en los uso de suelo, los índices de ocupación y construcción, que conllevan a un deterioro del entorno, pero también a un aumento de los precios, por la facilidad de desarrollo.

#### **4.5. Estrategias para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo**

La idea original en esta investigación, era dedicar éste capítulo a proponer algunos mecanismos que complementaran el grado de avance de la implementación de los instrumentos de gestión del suelo en el sector objeto de estudio, sin embargo y como quiera que el desarrollo de la investigación mostró que los escasos instrumentos que en un momento dado se contemplaron no tuvieron ninguna aplicación, llegando a desaparecer de la normativa, por lo que no cabe aplicar la idea original.

No por ello se dejarán de lado las reflexiones que fueron surgiendo a lo largo del proceso investigativo en torno a las falencias que se presentaron en el intento inicial de la normativa municipal, por incluir algún mecanismo de gestión.

De esta manera y ante las reiteradas manifestaciones de la comunidad y funcionarios en relación a la carencia de participación de los afectados, o mejor de los cobijados por el Plan

parcial, la primera propuesta que debería integrarse, es que antes de tomar decisiones en torno a la adopción o no de nuevos instrumentos de gestión por las autoridades competentes, resulta imprescindible contar la con la participación de la comunidad.

Esta voz del pueblo, que de entrada debe ser escuchada toda vez que habitamos un país democrático y participativo, podría suministrar datos valiosos acerca de las expectativas que tiene la población para la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo, a fin de fortalecer el acceso al suelo de la población.

Empero, frente al caso del sector San Juanito de Zipaquirá, los propios líderes comunitarios sostuvieron: “Yo creo que, que por zonas sería mucho mejor manejar este tema, ya que se integraría a la comunidad, existiendo un gran compromiso por parte de todos”. EM5R18. Otro líder comunitario, al ser preguntado sobre la viabilidad de organizar desarrollos por zonas en San Juanito respondió: “Sí, en cuanto la gente adopte las normas acompañado con la normatividad y se cumpla. EM4R13. Y agregó: “Sí, porque ha venido sucediendo... cada uno construye a su manera y no se cumple con lo planteado, dejando menos en las respectivas medidas como es el caso de los andenes. EM4R14.

Es fácil comprender que las personas de la comunidad han tenido que sufrir las consecuencias del desorden urbanístico y por tanto aspiran a habitar en un entorno más ordenado y más digno (las entrevistas evidencian las carencias en materia de equipamientos, por ejemplo),

por ello emerge la viabilidad de que para el caso del plan parcial de Mejoramiento integral de San Juanito, el primer elemento a tener en cuenta es que se deben adoptar nuevamente las UAU.

En un momento posterior estas adopciones deberán tomarse obedeciendo previamente a un proceso verdadero de socialización y participación comunitaria con los habitantes de las áreas involucradas, en cumplimiento del Artículo 103 de la Constitución Política de Colombia y el Artículo 97 de la Ley 134 de 1994, este proceso debe ser muy claro en su presentación para que todos los asistentes, aun quienes tienen un bajo nivel educativo lo puedan entender.

Todo confirma que se requiere de un equipo interdisciplinario integrado por profesionales como sociólogos, sicólogos, trabajadores sociales, antropólogos, al lado de urbanistas, ingenieros y abogados, que logren llegar a la comunidad para realizar la labor de socialización de las decisiones en materia de instrumentos de gestión: Esto tendrá que darse en términos reales y no aparentes ya que como lo expresaba un entrevistado referenciado, han existido ejemplos exitosos en esta materia, para ello en últimas, basta el compromiso institucional.

Solo en la medida en la que se entienda que la población con mayores carencias, es justamente la que más requiere apoyo y en este caso apoyo de quienes le ayuden a entender la bondad de los mecanismos de gestión del suelo en pro de una mejor calidad de vida, se

abandonará el círculo vicioso, cuyo argumento apareció en algún momento de la investigación según el cual, no pueden implantarse los mecanismos de gestión porque la comunidad no tiene el conocimiento para su aplicación, afirmación que lo único que hace es perpetuar la situación de segregación de los grupos más vulnerables.

En esta misma línea, pero con otro derrotero, en la medida en que las comunidades se empoderen como actores y protagonistas del desarrollo de su entorno se irán debilitando las franjas politiqueras, que obligatoriamente se relegarán ante el propio agenciamiento de los asuntos comunitarios por parte de sus integrantes.

Finalmente se propone la utilización de otros mecanismos de gestión como las unidades de gestión contenida en el Decreto 2181 de 2006, la cooperación entre partícipes y la redistribución de tierras contempladas en la Ley 388 de 1997, que no implican necesariamente integración inmobiliaria siempre y cuando se garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios contempladas en la misma ley. Pero para poder aplicar estos instrumentos de gestión es requisito sine qua non la existencia legal de las Unidades de Actuación urbanística que sirven de base para su aplicación.

En este punto vale la pena plantear varios interrogantes que surgen de la reflexión de los temas aquí tratados, en primer lugar se hace necesario plantear un análisis más detallado y profundo sobre la densificación que se presentó en el área del plan parcial de mejoramiento

integral de San Juanito, haciendo un comparativo con el mismo fenómeno presentado en el Distrito Capital, caso Usme con el propósito de verificar las causas que los originaron.

En este mismo sentido, surge la pregunta sobre la incidencia que puede tener la presión que ejerce el Distrito Capital sobre los municipios de la sabana en la densificación urbana y su relación con la Ley 1454 de 2011-Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la propuesta ciudad región Bogotá–Cundinamarca.

De otra parte, queda en entredicho la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio, por lo que resultaría de especial valor analizar la relación o contradicción que pueda existir entre la participación comunitaria, el ordenamiento territorial y los intereses políticos.

## 5. CONCLUSIONES

Luego de revisar en términos cartográficos e históricos cuál ha sido el desarrollo urbano en general del Municipio de Zipaquirá, se identifica la existencia de un área en la que se presenta mercado informal de tierras, marcado por dos aspectos fundamentales: en primer lugar los asentamientos humanos por invasión, que para el caso Zipaquirá son solo dos, los cuales a la fecha han sido objeto de legalización, pero aún presentan carencias en las obras de urbanismo; en segundo lugar, por el desarrollo físico que se presenta en la parte alta del casco urbano al costado occidental, asociado por una parte a la falta de planeación urbana y por otra al momento histórico en el que se dio el mayor crecimiento de esta zona, marcado por la violencia, las condiciones socio-económicas que tenían los trabajadores liquidados de Álcalis de Colombia y por la ausencia de normas urbanísticas y de control en la construcción de viviendas.

No se equivocan, Maldonado, et al (2006), al afirmar que la Ley 388 de 1997, ofrece una gran posibilidad para la concreción de los objetivos de Ordenamiento territorial, especialmente con los instrumentos de gestión del suelo. (p.192). En efecto, el Municipio de Zipaquirá, adoptó mediante el POT, los instrumentos de gestión que le permitirán alcanzar la visión allí planteada para el territorio y de manera más puntual reglamenta, mediante la adopción de un Plan Parcial, los mecanismos para regular el mercado del suelo en el Sector de San Juanito.

Ahora bien, del resultado de las entrevistas y del análisis de los documentos de la Secretaria de Planeación se entiende que a la fecha no se han aplicado los mecanismos e instrumentos de gestión adoptados en la norma local. Del estudio de la cartografía y de los datos consignados en el Cuadro N° 5-Síntesis de crecimiento urbano histórico de Zipaquirá, se puede apreciar que la vertiginosa disminución en el crecimiento que venía presentando el perímetro urbano, coincidió con la adopción del POT y los panes parciales.

Quizá este freno al desarrollo se deba también a que la administración municipal asumió la posición de no expedir licencias de urbanismo hasta tanto se aprobaran las UAU, lo que disminuye la oferta de suelo urbanizado y posibilita el acrecentamiento de la informalidad, ya que quienes buscaban solución de vivienda al no encontrarla disponible, se vieron obligados a buscar opciones fuera del mercado formal. Lo que se aprecia en el Plan Parcial de San Juanito es que esta solución se dio a través de la ocupación de lotes individuales de pequeñas áreas a un mayor costo, según lo manifestado por los entrevistados de las oficinas inmobiliarias, quienes coinciden en afirmar, que en los últimos diez años, el valor por metro cuadrado de suelo urbano en Zipaquirá particularmente dentro de la zona del Plan Parcial ha venido aumentando de forma paulatina; como se mostró en la tablas 1 y 2.

El crecimiento urbano dentro del área del Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito se presentó de manera acelerada e informal en las décadas de los 80 y 90 ocupando un gran porcentaje de su territorio pero no de forma compacta sino dispersa, lo que permitió la

aparición de vacíos urbanos, que se han venido ocupando en la última década, de manera progresiva y silenciosa por viviendas individuales informales, correspondientes a procesos de densificación, producto de la contención de la expansión. En relación con este aspecto existen estudios como el de Camargo y Hurtado (2012), en el que se considera que para el caso de Bogotá, en todas las localidades se presenta la densificación de asentamientos informales como consecuencia de la contención en la aparición de nuevos desarrollos informales. De manera similar se encuentra densificación de algunas zonas de Plan Parcial debido a contención de la expansión por la no aplicación de los instrumentos de gestión y por ende la no expedición de licencias de urbanismo.

A propósito de esto, Camargo y Hurtado (2012) plantean con respecto al crecimiento de la localidad de Usme que: “habría que considerar también los intensos procesos de planificación que ha tenido la zona en la última década (una operación estratégica, un plan zonal y una ciudadela de Metrovivienda), ya que es posible que esto haya contenido los nuevos desarrollos informales.” (p. 82) que en términos generales tiene el mismo efecto de contención de la expansión urbana que el Plan Parcial de San Juanito pero por vías distintas.

Smolka (2003) advierte de los efectos perversos que puede tener la inadecuada aplicación de los instrumentos de gestión, sin embargo, si se habla en términos de crecimiento urbano en el caso del Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito, la imposibilidad de la aplicación de las unidades de Actuación Urbanística, repercutió en la disminución del surgimiento de

asentamientos informales nuevos. Como ya se dijo, en la última década se legalizaron los proyectos de asociaciones de vivienda que venían en curso de años atrás.

El efecto perverso de que habla Smolka (2003), lo podremos encontrar a partir de la aprobación del Decreto 276 de 2011, ya que como lo manifiestan los funcionarios de la Secretaría de Planeación, se dio un manejo político al plan parcial y con el nuevo Decreto se eliminaron las UAU, lo que facilitará la aparición de proyectos urbanísticos desligados de la concepción de integralidad del Plan Parcial, impidiendo el reparto equitativo de cargas y beneficios, máxime cuando no existe claridad sobre cómo aplicar la norma urbana, para cada caso en particular.

Un ejemplo de ello es que, el trazado urbano aprobado por el Decreto 140 de 2003 se ve modificado sustancialmente con el Decreto 276 de 2011, y paradójicamente un mes antes de la aprobación de dicho Decreto, se expidió la resolución de aprobación de la urbanización el Porvenir II, con dos particularidades; una que se aprobó sin la adopción de la Unidad de Actuación Urbanística, y dos, que tiene el trazado urbano del Decreto 140 mientras que el nuevo decreto plantea una traza urbana diferente. Esto implica confusión a la hora de aplicar la norma.

Lo anterior contrasta con el hecho que dentro del documento técnico de soporte del Decreto 140 de 2003 se destina un capítulo completo para presentar las Unidades de Actuación Urbanística, su definición, su delimitación, la distribución por manzanas en cada uno de los sectores de consolidación, la proyección vial, define los perfiles de las vías, al tiempo que plantea

la creación de un comité para el desarrollo urbano del sector de San Juanito, proponiendo el control y gestión participativa del plan, entendiendo el control social como un proceso de vigilancia y evaluación que la sociedad organizada por intermedio de las instancias constituidas hace sobre la gestión pública, para el cumplimiento de sus fines y propósitos. También plantea la financiación de este plan parcial utilizando mecanismos de financiación tales como la Participación del efecto Plusvalía, la contribución por valorización y el impuesto predial.

Esto se ve reflejado en el Decreto 140 de 2003, ya que en el Artículo 46 y subsiguientes se adoptan todos estos mecanismos los cuales a la fecha, en virtud a la aprobación del nuevo Decreto fueron derogados.

Resumiendo lo anterior, se puede afirmar que todos los entrevistados, coinciden en decir que faltó socialización del Plan Parcial, de su contenido y sus bondades, además del seguimiento que se debió hacer tanto por parte de la Administración como por parte de la ciudadanía.

Como se dijo más arriba, la imposibilidad de implementar las UAU, facilitó la disminución en el crecimiento urbano con asentamientos de gran tamaño formales o informales en los sectores con tratamiento de consolidación dentro del Plan Parcial de San Juanito, pero también incentivó el aumento en el desarrollo de construcciones individuales, en las áreas definidas como de mejoramiento integral dentro del mismo Plan Parcial, en razón a que se presentó una disminución en la oferta de suelo habilitado para ser desarrollado con soluciones de

vivienda, confirmado con la información suministrada por la Secretaria de Planeación Municipal que indica la aprobación de 735 construcciones individuales desde la entrada en vigencia del Plan Parcial de San Juanito; y con la afirmación de uno de los entrevistados que asevera, al ser interrogado sobre si considera que en el área del Plan Parcial de mejoramiento integral de San Juanito existen desarrollos de vivienda informal. EF1R19: “En el área sí existen en varios sectores, tenemos el sector de Altamira, hay sectores que tienen urbanismo pero de pronto no tienen alguna licencia como el sector de Moliner, en el mismo sector de San Juanito Coclies, varios puntos donde encontramos mucha construcción sin licencia, puede que tengan los servicios pero no tiene licencia” circunstancia que no permite lograr el objetivo del plan parcial correspondiente al mejoramiento integral.

Conviene decir al respecto que, desde la óptica de lo público manifestada por los funcionarios entrevistados, el ideal es que el plan parcial se desarrolle por zonas que permitan, de manera efectiva, mejorar las condiciones tanto físicas como sociales. Igualmente de manera intuitiva las personas de la comunidad entrevistadas consideran que si se diseña el Plan Parcial por zonas, se optimiza la inversión de los recursos y se da una solución más integral.

Hemos visto a lo largo de esta investigación que en la última década se contuvo el crecimiento tanto en el casco urbano, como en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito, hecho que se corrobora con la cartografía presentada, coincidiendo con la no aplicación de los instrumentos de gestión lo que de ninguna manera significa que ese sea el ideal, justamente porque lo que se persigue con los instrumentos de gestión, no es frenar la construcción de

vivienda, sino propender por un desarrollo urbano ordenado y eficiente que posibilite el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, alcanzando el objetivo de mejoramiento integral.

Lo que nos lleva por lógica a concluir, que la incidencia de la correcta y total aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, sin duda permitiría la generación de suelo urbanizable con posibilidad de acceso a la población, en condiciones ideales que conlleven a mejorar la calidad de vida de los habitantes y la renovación del entorno, al tiempo que disminuye la informalidad.

Como conclusión de lo anterior y teniendo presente las preguntas de investigación formuladas: ¿De qué manera la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, se relaciona con el acceso al suelo urbanizado de la población en el caso del Plan Parcial de San Juanito?, ¿y qué relación tiene concretamente con el fenómeno de la informalidad urbana? Se ha evidenciado respecto a la primera, que si bien es cierto para el Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito, se aprobaron los instrumentos de gestión, también es cierto que los mismos no se aplicaron, lo que impidió la producción de suelo urbanizado imposibilitando a la población, el acceso a dicho suelo. Con relación a la segunda pregunta, encontramos que se presentó la densificación de los asentamientos informales existentes en la zona del Plan Parcial, impidiendo alcanzar su objetivo de Mejoramiento Integral.

Así las cosas, estas circunstancias dejan la zona en precarias condiciones, ya que como lo dice Camargo y Hurtado (2012) “pues aun con los procesos de mejoramiento de los que hayan sido objeto las zonas, se trata de zonas subdotadas, sin el espacio público y equipamientos suficientes para afrontar procesos de densificación”. (p. 99), como en este caso en donde las zonas informales densificadas carentes de espacios satisfactorios para el bienestar de la comunidad, quizá queden condenadas a permanecer así, ya que su formación sin la debida planeación, difícilmente pueda corregirse, con futuras intervenciones. No así con las zonas sin desarrollar del plan parcial, en las que si se formulan e implementan las UAU podrán ser conformadas con las condiciones ideales que aseguren el espacio digno para el desarrollo humano.

## 6. LISTA DE REFERENCIAS

ABRAMO P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. Dialnet-Ciudad y territorio: *estudios territoriales*. (Nº136-137), pp.273-294. Recuperado de <http://info.worldbank.org/etools/docs/library>

BONILLA E. & Castro P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos*. Ediciones Uniandes. Bogotá

CALDERÓN, J (2011) Titulación de la propiedad y mercado de tierras revista *EURE*, vol. 37, n°111, mayo 2011, pp.47-77, Santiago de Chile – Chile.

CAMARGO, A. (2005) Perfil de Informalidad Urbana: principales características de los asentamientos de origen informal. *Revista virtual Papeles de Coyuntura* N° 15. Universidad Piloto de Colombia, Bogotá – Colombia.

CAMARGO A. & HURTADO A. (2012) Informalidad del Siglo XXI: Características de la Oferta Informal de Suelo y Vivienda en Bogotá en la primera década del siglo. *Revista Territorios* No. 27, Bogotá, 2012, pp. 71-103 – Colombia.

CASTILLO, M. & Torres C. (2009) *Caracterización de la ciudad, el hábitat y la vivienda informal en la Colombia de los años 90. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá-Colombia.*

CLICHEVSKY, N (2009) Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial, Vol. 14, Núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 63-88 Universidad Nacional de Colombia – Colombia.*

Colombia, Leyes y Decretos. Constitución Política de Colombia. 1991

DUHAU, E. (2003) La Ciudad Informal: el orden urbano y el derecho a la ciudad. *Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003, recuperado de <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/duhau-2003.pdf>.*

FERNÁNDES, E. (2008) Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 25-38. Santiago. Chile.*

GARCÉS, A (2010) La informalidad urbana y los instrumentos de gestión del suelo: la participación en plusvalía en la ciudad de Cali, *Revista Científica Guillermo de Ockham, Vol 8, núm. 1, enero- junio, 2010, pp.39-48, Universidad San Buenaventura, sede Cali - Cali, Colombia.*

GLEDHILL, J. (2010) El derecho a una vivienda, *Revista de Antropología Social. Universidad de Manchester: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>*

JARAMILLO, S. (2008), Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Revista Territorios*, 18-19, pp. 11-53, Bogotá 2008.

MALDONADO, M. Pinilla, J., Rodríguez, J., Valencia, N., (2006) Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. *Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy*.

MENDOZA, A (1993) *Plan Integral de Desarrollo... UN SEGUNDO AIRE*, Zipaquirá, 1993.

MONAYAR, V (2011) Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba – Argentina. *Revista Territorios* 24/ pp.113-130, Bogotá, 2011

PINTO, M (1991) Análisis Documental: fundamentos y procedimientos. *Edit. EUDEMA*, Madrid.

SMOLKA, M. (2003) Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra, en *Land Lines*. LILP, enero. Bogotá, (2003) <http://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/america-latina-y-el-caribe/>

VELANDIA, R (1982) Enciclopedia Histórica de Cundinamarca. *Cooperativa Nacional de Artes Gráficas, Tomo V*. Bogotá

TORRES A. (1996) Técnicas cualitativas y participativas de recolección de información. *p. 133*,  
*Unad*. Bogotá.

VALLÉS, Miguel S. (1999). Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica social. *Editorial síntesis S.A.* Madrid.

## **7. LISTA DE CUADROS**

Cuadro N° 1 – Mapa Conceptual.

Cuadro N° 2 – Dimensiones.

Cuadro N° 3 – Matriz de recolección de información.

Cuadro N° 4 – crecimiento área urbana 2000 – 2011.

Cuadro N° 5 – Síntesis de crecimiento urbano histórico de Zipaquirá.

## 8. LISTA DE FIGURAS

Figura N° 1 – Plano del Área Urbana 1752.

Figura N° 2 – Plano del Área Urbana 1877.

Figura N° 3 – Crecimiento Histórico de Zipaquirá- AÑO 1600.

Figura N° 4 – Crecimiento Histórico de Zipaquirá- AÑO 1750.

Figura N° 5 - Crecimiento Histórico de Zipaquirá- AÑO 1887.

Figura N° 6 - Crecimiento Histórico de Zipaquirá- AÑO 1950.

Figura N° 7 - Crecimiento Histórico de Zipaquirá- AÑO 1980.

Figura N° 8 - Crecimiento Histórico de Zipaquirá- AÑO 1990.

Figura N° 9 - Crecimiento Histórico de Zipaquirá- AÑO 2000.

Figura N° 10 - Crecimiento Histórico de Zipaquirá- AÑO 2011.

Figura N° 11 – Perímetro Plan Parcial de Mejoramiento integral de San Juanito

Figura N° 12 – Topografía Plan Parcial de Mejoramiento integral de San Juanito.

Figura N° 13 – Crecimiento Urbano Plan Parcial de Mejoramiento integral de San Juanito.

Figura N° 14 – División Política Plan Parcial de Mejoramiento integral de San Juanito.

Figura N° 15 – Zonificación del Plan Parcial de Mejoramiento integral de San Juanito.

Figura N° 16 – Clasificación de Usos Plan Parcial de Mejoramiento Integral de San Juanito.

## **9. LISTA DE TABLAS**

Tabla N° 1 – Tabla N° 1. Variación del costo por m<sup>2</sup> de terreno en el Plan Parcial de San Juanito

Tabla N° 2 – Tabla N° 2. Variación del costo por m<sup>2</sup> de construcción en el Plan Parcial de San Juanito.

## 11. ANEXOS

### Anexo N° 1 - Guía entrevista semiestructurada

<b>FORMATO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Objetivo:</b> Establecer, qué instrumentos de gestión del suelo se contemplaron para el desarrollo del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito, y como ha sido su implementación.</li></ul>	
FECHA:	LUGAR:
HORA DE INICIACIÓN:	HORA DE TERMINACIÓN:
NOMBRE DEL ENTREVISTADO:	
GENERO:	EDAD:
<b>PREGUNTAS GUÍA</b>	
<ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿Qué cargo ocupa en esta entidad?</li><li>2. ¿Cuánto tiempo lleva ocupando este cargo?</li><li>3. ¿Cuál es su profesión?</li><li>4. De acuerdo con las funciones de cargo: ¿qué conocimiento tiene sobre el desarrollo del plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito?</li><li>5. Teniendo en cuenta los instrumentos de gestión del suelo contemplados en la Ley 388 de 1997, ¿cuáles de estos se contemplaron en el Plan de Mejoramiento Integral de San Juanito?</li><li>6. ¿De ellos cuáles se implementaron?</li><li>7. ¿Cómo fue el proceso de implementación?</li><li>8. ¿Cuáles son los principales obstáculos que se presentan al momento de la implementación?</li><li>9. ¿Qué grado de avance tienen?</li><li>10. ¿Qué reacción han generado en el crecimiento físico del sector?</li><li>11. ¿Qué ventajas o desventajas se derivan de su aplicación?</li><li>12. ¿Cuál es la prospectiva de la implementación?</li><li>13. ¿Qué concepto tiene usted de mercado informal del tierras?</li><li>14. ¿Considera usted que en el área del Plan Parcial de mejoramiento integral de San Juanito existen desarrollos de vivienda informal, cuáles?</li><li>15. ¿Estos desarrollos se han dado antes o después de la aprobación del Plan Parcial de Mejoramiento Integral?</li><li>16. ¿Qué impacto cree usted que genero la aplicación del Plan parcial de mejoramiento integral de San Juanito en el fenómeno del mercado informal de tierras?</li><li>17. ¿Qué instrumentos de gestión cree usted que se puedan implementar para minimizar el fenómeno del mercado informal de tierras?</li></ol>	
<b>OBSERVACIONES:</b>	

## Anexo N° 2–Ejemplo de entrevista codificada

<b>FORMATO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objetivo:</b> Establecer, qué instrumentos de gestión del suelo se contemplaron para el desarrollo del Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Sector de San Juanito, y como ha sido su implementación.</li> </ul>	
FECHA:	LUGAR: Alcaldía de Zipaquirá
HORA DE INICIACIÓN: 11 a.m.	MEDIO DE ALMACENAMIENTO Grabación magnetofónica
NOMBRE DEL ENTREVISTADO: JAIME HUMBERTO GARCÍA	
GENERO: M	EDAD: 38
<p><b>PREGUNTAS GUÍA.</b></p> <p>1. ¿Qué cargo ocupa en esta entidad?  <i>EF1R1. Como profesional universitario del área técnica de planeación</i></p> <p>2. ¿Cuánto tiempo lleva ocupando este cargo?  <i>EF1R2. En la alcaldía siete años, directamente en la oficina de planeación cuatro años.</i></p> <p>3. ¿Cuál es su profesión?  <i>EF1R3. Arquitecto.</i></p> <p>4. ¿De acuerdo con las funciones del cargo que conocimiento tiene sobre el desarrollo del plan parcial de mejoramiento integral del sector de san Juanito?  <i>EF1R4. Eh dentro del desarrollo, la oficina de planeación se había realizado un plan parcial de las de mejoramiento integral de la zona de san Juanito el cual fue modificado en la administración anterior por el decreto dos setenta y seis del dos mil once (Decreto 0276 de 2011).</i></p> <p>5. ¿Teniendo en cuenta los instrumentos de gestión del suelo contemplados en la Ley tres ochenta y ocho de mil novecientos noventa y siete (Ley 0388 de 1997) cuales de éstos se contemplaron en el plan de mejoramiento integral de San Juanito?  <i>EF1R5. Pues tal como plan parcial y pues realmente no en cuanto a plusvalía ese tipo de cosas pues no sé qué parte de san Juanito este afectada por esa, por esos instrumentos de gestión.</i></p> <p>6. ¿De lo que usted conoce del plan parcial quedaron inicialmente aprobados o en algún momento se han aprobado unidades de actuación urbanística dentro del plan parcial?  <i>EF1R6 El plan parcial anterior, digamos el plan parcial inicial tenia, estaba conformado de tres zonas de consolidación y una zona de mejoramiento integral, en la modificación que se realizó en el dos mil once se eliminaron esa zonas de consolidación, se cambiaron, se eliminaron como unidad de actuación urbanística y pasaron a ser para desarrollo general, no se están, no se van a desarrollar como unidades de actuación urbanística.</i></p> <p>7. ¿Inicialmente qué objetivo tenían esos unidades de actuación urbana?  <i>EF1R7 Esas unidades pues eran para el desarrollo de los tres sectores como una sola unidad, como un solo urbanismo y pues realmente con la modificación lo que se hizo fue perder ese desarrollo por qué pues actualmente se iniciará a trabajar sobre lotes independientes y no se va a generar un urbanismo general sobre cada unidad.</i></p> <p>8. ¿Y cuál cree usted que fue el problema que impidió que esas unidades de actuación urbanística se desarrollaran y tuvieran que cambiarse a un desarrollo individual?  <i>EF1R8 Ese desarrollo no se pudo realizar por la falta de coordinación pues con los mismos propietarios, la falta de, no se conciliaron algunas cosas de cada una de las unidades de actuación urbanística sobre todo la zona de consolidación del sector El Cedro, esa fue una de las que tuvo mayor problema y pues diría yo que es como la causante de que se hubieran eliminado esas unidades de atención urbanística.</i></p>	

9. ¿Quiere decir que la administración inicio algún proceso para desarrollar esas unidades de actuación urbanística?

*EFIR9 ¿La administración?, porque inclusive en esa unidad de actuación la administración tiene un predio de propiedad del municipio y existía una unidad de actuación que se denominaba Gausá pero por inconvenientes con propietarios de otros predios nunca se pudo desarrollar y entonces pues se decidió fue eliminarla completamente.*

10. ¿Qué grado de avance tiene el desarrollo del plan parcial de la zona de mejoramiento integral de San Juanito?

*EFIR10 En este momento la zona de San Juanito hasta ahora se está iniciando a, están iniciando algunos procesos de desarrollo, en este momento se podría decir que el plan parcial como tal no tiene ningún avance, no se ha generado ningún tipo de desarrollo significativo en el sector.*

11. ¿Es decir que desde el año dos mil tres (2003) cuando se aprobó el plan parcial al dos mil doce (2012) apenas se está iniciando el desarrollo del plan parcial?

*EFIR11 Hasta ahora se está iniciando porque realmente no hay desarrollos que, de gran magnitud que demuestren que se está haciendo, que se esté dando cumplimiento a este plan parcial porque realmente lo que se ha venido desarrollando en San Juanito es un desarrollo independiente predio a predio pero no hay, desaparecieron las unidades de actuación que era como la forma de lograr recuperar ese sector y la parte de lo que es el mejoramiento integral, en este momento no hay un proyecto que, un proyecto base para ese mejoramiento integral simplemente se ha venido desarrollado por sectores y algunas veces pues que sean hecho en San Juanito.*

12. ¿Es decir que aunque no se ha implementado el plan parcial, se han dado desarrollos urbanos dentro del perímetro del plan parcial?

*EFIR12 Sí, se han venido desarrollando, hay unos desarrollos sobre todo los de urbanizaciones como una que se denomina "El porvenir" que está aprobada y está dentro del plan parcial de San Juanito inclusive en la administración, el año pasado salió una aprobación de un urbanismo "El porvenir" que hacia parte, que el predio hacia parte de una de las unidades de actuación urbanística y se pudo aprobar gracias al cambio que, en el que eliminaron las unidades de actuación y pues no debió haber sido así, pero pues ya se aprobó y pues ya que se puede hacer.*

13. ¿Qué reacción cree usted que ha generado el crecimiento físico de esa zona del plan parcial sin la aplicación del plan parcial?

*EFIR13 Pues en este momento lo que está generando es un desarrollo desordenado, un desarrollo sin planificación, sin un urbanismo que de pronto genere un desarrollo organizado y un desarrollo de ciudad, que demuestre un cambio, que demuestre un mejoramiento integral como el mismo plan parcial lo denomina un mejoramiento y realmente hasta el momento no se ha podido o no se ha logrado generar ese mejoramiento.*

14. ¿Cuál era en un principio el objetivo que tenía ese plan parcial de mejoramiento integral?

*EFIR14 El desarrollo lo asumía desde actuación urbanística agrupando los predios que, pues que cada unidad comprendía y buscar un desarrollo integral entre cada una de las unidades y a la vez el sector que hacía parte o que no hacía parte de esos sectores de consolidación y que era el mejoramiento integral me imagino que era pues plantear un desarrollo, un mejoramiento de los sectores que hacían parte de esa zona.*

15. ¿Qué ventajas o desventajas cree usted que se derivarían de esa aplicación de esos instrumentos de gestión, como estaban planteados en un principio?

*EFIR15 Pues ventajas es que se puede generar un desarrollo organizado, un desarrollo de ciudad organizado urbanística y arquitectónicamente y a la vez pues en cuanto a servicios y dotaciones, equipamientos pues va tener un mejor beneficio la comunidad.*

16. ¿Y qué desventajas podría tener?

*EFIR16 Desventajas, de pronto en desventajas la densificación del sector y pues no se en cuanto a servicios en este momento como, insuficiencia en servicios públicos por capacidad, pues son redes demasiado antiguas entonces por capacidad puede ser.*

17. ¿Hacia el futuro cómo ve usted la implementación del plan como se encuentra en este momento con el ajuste que usted me comenta que hicieron?

*EFIR17 Pues con la modificación de pronto puede cambiar algo lo que se ha venido desarrollando pero no se va a dejar de presentar un desorden porque de todas maneras se van a desarrollar predios independientes y no se va a poder lograr un desarrollo urbanístico amplio, un urbanismo de grandes superficies sino simplemente un desarrollo predio a predio, lo que se va a lograr con eso es en parte saturar la zona*

18. ¿Qué concepto tiene usted sobre el término mercado informal de tierras?

*EFIR18 Eh, pues ese es un tema como nuevo para mí de pronto es como ese desarrollo independiente, un desarrollo de cada uno por su lado, tanta subdivisión, tanta si desarrollo independiente de cada predio, desarrollo sin licencia desarrollo sin servicios.*

19. ¿Considera usted que en el área del Plan Parcial de mejoramiento integral de San Juanito existen desarrollos de vivienda informal? ¿cuáles?

*EFIR19 En el área si existen en varios sectores, tenemos el sector de Altamira, hay sectores que tienen urbanismo pero de pronto no tienen alguna licencia como le sector de Moliner, en el mismo sector de San Juanito Coclies, va ríos puntos donde encontramos mucha construcción sin licencia, puede que tengan los servicios pero no tiene licencia.*

20. ¿Estos desarrollos se han dado antes o después de la aprobación del plan de mejoramiento?

*EFIR20 La mayoría vienen, pues tienen ambas condiciones antes del plan parcial y durante el mismo plan parcial se ha venido desarrollando construcciones ilegalmente.*

21. ¿Desde su perspectiva han sido más antes o después del 2003 con la aprobación del plan parcial?

*EFIR21 Pues eso si han sido menos, antes era más el desarrollo ya de pronto del dos mil tres hacia acá el mismo desarrollo de la oficina el mismo desarrollo de lo que tiene que ver con el plan de ordenamiento y el plan parcial yo creo que ha frenado algo o se han podido controlar en algo esos desarrollos informales.*

22. ¿Usted cree que con el plan parcial que se aprobó con las unidades de actuación urbanística que no pudieron funcionar, se controló de alguna manera ese mercado informal, esa generación de proyectos informales?

*EFIR22 Claro porque de todas maneras, de una u otra manera los predios estaban amarrados, digámoslo así; por la Unidad de Actuación y no se podían desarrollar si no era conjuntamente, al desaparecer las unidades pues los predios van a quedar para desarrollar independiente, se pueden generar subdivisiones, en fin, pensaría yo que era mejor la unidad de actuación urbanística.*

23. ¿Qué instrumentos cree usted que se pudieran implementar para minimizar el que se genere mercado informal de tierras?

*EFIR23 Digamos implementar lo que es un mejoramiento, un proyecto de renovación urbana en el sector, por lo menos en los sectores en donde, dentro del plan parcial hay un área que está contemplada como mejoramiento integral, lograr presentar un proyecto de renovación urbana.*

24. ¿Cree usted que las condiciones del sector han cambiado tanto que ya no requiere mejoramiento integral, sino renovación urbana?

*EFIR24 Sí renovación urbana, por lo menos en la parte de lo que es, pues en algún sector no digo que toda el área que cubija el mejoramiento integral, pero por lo menos en alguna parte lograr hacer una renovación urbana, porque de todas maneras hay incluidos muchos predios que en algún momento estaban como zonas verdes y que hacían parte del plan parcial antiguo y que con la modificación pasaron a ser predios con uso residencial y por ello pues se han perdido esos verdes, esas manchas que en su momento eran verdes, pues lo bueno es, pensaría yo que hacer un desarrollo urbano diferente y poder recuperar y darle más espacio abierto y más espacio público a la misma comunidad.*

**OBSERVACIONES:**

**Anexo N° 3–Registro fotográfico entrevistas**



Sr. Julio Sánchez - Presidente JAC la Libertad



Sr. Rubén Tinjacá Presidente JAC Villa Luz



Sr. Manuel García – presidente JAC Potosí



Arq. Jaime García- Profesional Sec. Planeación



Sra. Esmeralda Valenzuela-inmobiliaria



Arq. Jorge Silva. Secretario de planeación