

**ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO A LA
FORMULACIÓN DE LA “POLÍTICA DE
GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT
2018-2030” PARA BOGOTÁ D.C.**

**PROYECTO DE COOPERACIÓN ENTRE SECRETARÍA
DISTRITAL DE HÁBITAT BOGOTÁ Y ONU-HÁBITAT PAISES
ANDINOS**

**DOSSIER 2
ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL,
NACIONAL, REGIONAL, METROPOLITANO Y DISTRITAL PARA LA
FORMULACIÓN DE LA “POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL
SECTOR HÁBITAT 2018-2030.”**

CONTENIDO

Presentación	3
Síntesis del diagnóstico desde la perspectiva institucional y jurídica.....	3
1. El concepto “Hábitat” y su concreción normativa nacional y distrital.	4
1.1. <i>El concepto “Hábitat” en el marco internacional (literatura y política pública internacional).....</i>	<i>4</i>
1.2. <i>El concepto “Hábitat” en el marco jurídico nacional colombiano: Avances jurisprudenciales, pero no reconocimiento jurídico pleno.</i>	<i>9</i>
1.3. <i>El concepto “Hábitat” en Bogotá: Reconocimiento pleno del concepto.</i>	<i>15</i>
2. Análisis normativo – institucional del hábitat y el sector hábitat en Bogotá: Antecedentes y actualidad.....	16
2.1. <i>Antecedentes institucionales previos a la creación del sector hábitat en Bogotá D. C.</i>	<i>16</i>
2.2. <i>Antecedentes distritales en materia de planificación, incluido el actual POT de Bogotá y sus previsiones en materia de hábitat.</i>	<i>17</i>
2.3. <i>La creación del sector hábitat: Contexto de la reforma y objetivos, finalidades e integración del sector.....</i>	<i>17</i>
3. Sector hábitat: Objetivos y elementos para su comprensión – integración y asuntos de su competencia.	18
3.1. <i>Asunto previo: Estructura institucional del Distrito Capital.....</i>	<i>18</i>
3.2. <i>Estructura institucional del sector hábitat: Una apuesta por la gestión integral.</i>	<i>19</i>
4. Análisis del marco normativo nacional y distrital asociado a los componentes del hábitat: Vivienda y Entorno; y a los mecanismos para su financiación.....	22
4.1. <i>Análisis del marco normativo nacional y distrital en materia de vivienda.</i>	<i>22</i>
4.2. <i>Análisis del marco normativo nacional y distrital en materia de servicios públicos.</i>	<i>26</i>
4.3. <i>Análisis del marco normativo nacional y distrital en materia de espacio público.</i>	<i>30</i>
4.4. <i>Análisis del marco normativo nacional y distrital en materia de equipamientos de salud y educación.....</i>	<i>31</i>
4.5. <i>Análisis del marco normativo en materia de instrumentos y mecanismos que permiten financiar el hábitat desde la perspectiva del ordenamiento territorial.....</i>	<i>31</i>
5. Marco jurídico – institucional del hábitat en la perspectiva supramunicipal para Bogotá y los municipios vecinos.....	34
5.5. <i>La actual imposibilidad jurídica de prever un área metropolitana y sus municipios circunvecinos.</i>	<i>34</i>
5.6. <i>La Región Administrativa de Planificación Especial – Región Central – Rape Región Central.</i>	<i>34</i>
5.7. <i>Otras figuras asociativas de la Ley de Ordenamiento Territorial (Loot).34</i>	<i>34</i>
5.8. <i>El Comité de Integración Regional – CIT.</i>	<i>35</i>
6. Conclusiones generales de carácter prospectivo	35
6.5. <i>Desagregación de conclusiones mediante metodología DOFA</i>	<i>35</i>

Presentación

En el marco del convenio de 2017 con la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), ONU-Habitat adelanta el “Acompañamiento técnico a la formulación de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat 2018-2030 para Bogotá”.

En desarrollo del convenio se elaboró un conjunto de documentos (dossiers), como aportes al Documento Técnico de Soporte (DTS) de la política del hábitat, entre los que se encuentran, incluido este: Los Principios de la Nueva Agenda Urbana y Objetivos de Desarrollo Sostenible, Marco Normativo, Político e Institucional, Evaluación de la Política del Hábitat 2007-2017, Consolidación de Línea Base, Diagnóstico Territorial del Hábitat, Análisis Regional y Armonización de Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial, Riesgo y Vulnerabilidad en relación con el Hábitat, Cambio Climático y Hábitat, Aportes sobre la Ruralidad y el Hábitat, Tendencias del Mercado Inmobiliario, Financiación del Hábitat, Síntesis del Diagnóstico del Hábitat, Lineamientos de la Política del Hábitat, Mapa de Actores de la Política, y Proceso de Consulta Participativa de la Política del Hábitat.

Así mismo, se cuenta con los productos de convenio: DTS de la Política del Hábitat, Plan de Acción, Línea base con indicadores, Propuesta de CONPES de la Política, y Sistematización del proceso.

A continuación, se presenta el Dossier correspondiente al Análisis del Marco Normativo, Político e Institucional para la Política del Hábitat¹.

Síntesis del diagnóstico desde la perspectiva institucional y jurídica.

La síntesis del diagnóstico desde la perspectiva institucional y jurídica se estructura de conformidad con los siguientes capítulos, siendo el marco lógico su fundamento:

- Un primer capítulo en el que se desarrolla el concepto hábitat a fin de tener claridad y una postura unívoca sobre lo que tal concepto implica desde la literatura, en el marco jurídico nacional y en la jurisprudencia colombiana, con énfasis en Bogotá.
- Un segundo capítulo que describe el recorrido histórico normativo - institucional que Bogotá surtió hasta llegar al actual sector administrativo del hábitat.
- Un tercer capítulo que refiere al actual marco institucional del sector hábitat en Bogotá, que permita tener claridad sobre lo que implica en la ciudad: el concepto hábitat, el sector y cuáles son las competencias que como sector tiene asignadas.
- Un cuarto capítulo que refiere al marco normativo nacional y distrital vigente asociado a los diferentes elementos del hábitat: vivienda, servicios públicos, espacio público, equipamientos de salud y educación, instrumentos y mecanismos que permitan financiar el hábitat.
- Un quinto capítulo que refiere a la descripción y análisis del marco jurídico - institucional del hábitat en la perspectiva supramunicipal para Bogotá y los municipios vecinos.

¹ Este documento fue preparado por Jorge Ramírez.

- Un sexto capítulo que presenta las conclusiones de manera prospectiva a partir del uso de una metodología DOFA.

1. El concepto “Hábitat” y su concreción normativa nacional y distrital.

1.1. El concepto “Hábitat” en el marco internacional (literatura y política pública internacional).

Desde la literatura, se debe indicar frente al concepto hábitat que si bien hay múltiples estudios que lo adoptan como término, no parten de enunciados conceptuales y no se ha problematizado (es decir se ha adentrado en su análisis profundo) lo que no ha obstado para que se utilice de manera frecuente en discursos académicos, políticos y sociales; sin embargo al revisar diferentes textos donde se contiene, se evidencia una evolución; desde entenderse simplemente como el lugar de habitación o morada, esto es la vivienda en sí misma considerada, a un concepto más amplio que incluye entre otros aspectos, el análisis del:

- Espacio no solo donde se vive sino donde se habita
- Territorio y sus especificidades o características propias, incluidos sus elementos ambientales que en si mismos se convierten en otra temática de análisis: el ambiente.

Esta evolución y elementos se pueden encontrar entre otros trabajos académicos, en:

- Desde la investigación social: El derecho a la ciudad, formulado por Henry Lefevre²;
- Desde el trabajo de las ONG: El derecho a la vivienda liderado por la Coalición Internacional del Hábitat HIC³;
- Desde la filosofía, la relación construir, morar y pensar, de Heidegger⁴;
- Desde la geografía: el espacio geográfico implicando sistemas de objetos y de acciones y las relaciones local global, propuesto por Milton Santos⁵;
- Desde el espacio y el lugar, planteados por Yin Fu Tuan⁶ y Carlos Mario Yory⁷; Ekambi Schmidt⁸, entre otros.

Ante la gran diversidad de miradas y de enfoques, dentro de los objetos principales de conocimiento comúnmente utilizados en los estudios urbanos, se encuentran “significativas analogías y diferencias respecto del hábitat en el conjunto conformado entre: espacio, ambiente, vivienda y territorio. Es común encontrar que hábitat se entienda como: el espacio que ocupa una población asentada o que crea un grupo; el medio en el cual vive una especie o del cual se beneficia; la vivienda donde se aloja un individuo o familia; o el territorio que estos ocupan”.⁹

² Lefevre, Henry (1969) El derecho a la ciudad, Historia, Ciencia, Sociedad N° 44, Ed. Península, 4^a edición, 1978, Madrid

³ Entre otras: http://habitatt3.org/wp-content/uploads/file_92294.pdf

⁴ Heidegger, Martin, Op. Cit.

⁵ Santos, Milton (2000), Op. Cit.

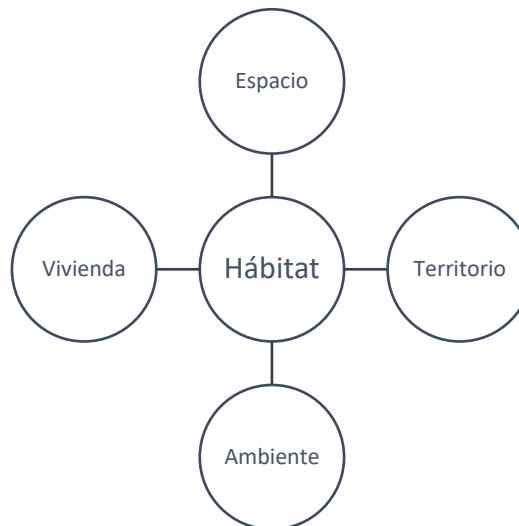
⁶ Fu Tuan, Yin (1977) Space and Place. The perspective of experience, University of Minnesota Press, Minneapolis.

⁷ Yory, Carlos Mario (1998) Topofilia o la dimensión poética del habitar, Ed. Ceja, Santa Fe de Bogotá.

⁸ Ekambi-Schmidt (1974) La percepción del hábitat, Colección Arquitectura Crítica, Ed. Gustavo Gili, Barcelona.

⁹ Tomado de: Echeverri, María Clara. – Investigación de la Universidad Nacional sobre ¿Qué es el hábitat?, Medellín de 2009.

Gráfica 1 Elementos del hábitat que se analizan en la literatura: análogos y diferentes



Elaboración propia

En el marco internacional, se priorizan los conceptos que la literatura contemporánea en general y los desarrollos de política pública y de producción, ha concretado ONU – Hábitat, siendo un referente obligatorio y necesario para la formulación de la “Política de gestión integral del sector Hábitat 2018-2030”, en tanto:

- El sector hábitat de Bogotá D. C., se concibe, estructura y fundamenta en los conceptos producidos y sistematizados por dicho programa de las Naciones Unidas, siendo en consecuencia un referente de contexto obligatorio y necesario.
- Si se revisa la literatura contemporánea, los elementos y conceptos sobre hábitat recogen integralmente, los componentes, dimensiones y perspectivas señaladas por el programa de las naciones unidas para asentamientos humanos.

Es así, que de conformidad con ONU Hábitat¹⁰; “... Más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico-social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. El hábitat significa así algo más que el techo bajo el cual protegerse, siendo el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana.”.

Señalando cómo, desde esa perspectiva del hábitat, el entorno, está dotado de los siguientes atributos:

- suelo,
- servicios públicos,

¹⁰ Giraldo, Fabio; García, Jon; Ferrari, Cesar; y Bateman, Alfredo. - Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades. UN-Hábitat - Bogotá, julio de 2009. - http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Giraldo-F-etal_2009_Urbanizacion-para-el-desarrollo-humano.-Politicas-para-un-mundo-de-ciudades.pdf

- vivienda,
- equipamientos,
- movilidad y
- espacio público físico.

Atributos que están permeados o cruzados por:

- Dimensiones (política, económico social, estético – urbanístico y ambiental),
- Actores (público – Estado, mercado – sector privado) e,
- Instancias de articulación, coordinación, intervención y regulación.

Por ultimo, señalando que el entorno que puede tener tres escalas:

- Una inmediata que puede ser la fachada misma de la vivienda o zonas, áreas, unidades próximas a dicha vivienda.
- Una intermedia que puede ser la de la ciudad en sí misma considerada y,
- Una remota, que puede ser o concretarse en ámbitos regionales mayores que la ciudad, de país, continentales o inclusive universales.

Siendo su concreción gráfica la siguiente:

Gráfica 2 Descripción detallada de los componentes físicos del hábitat¹¹

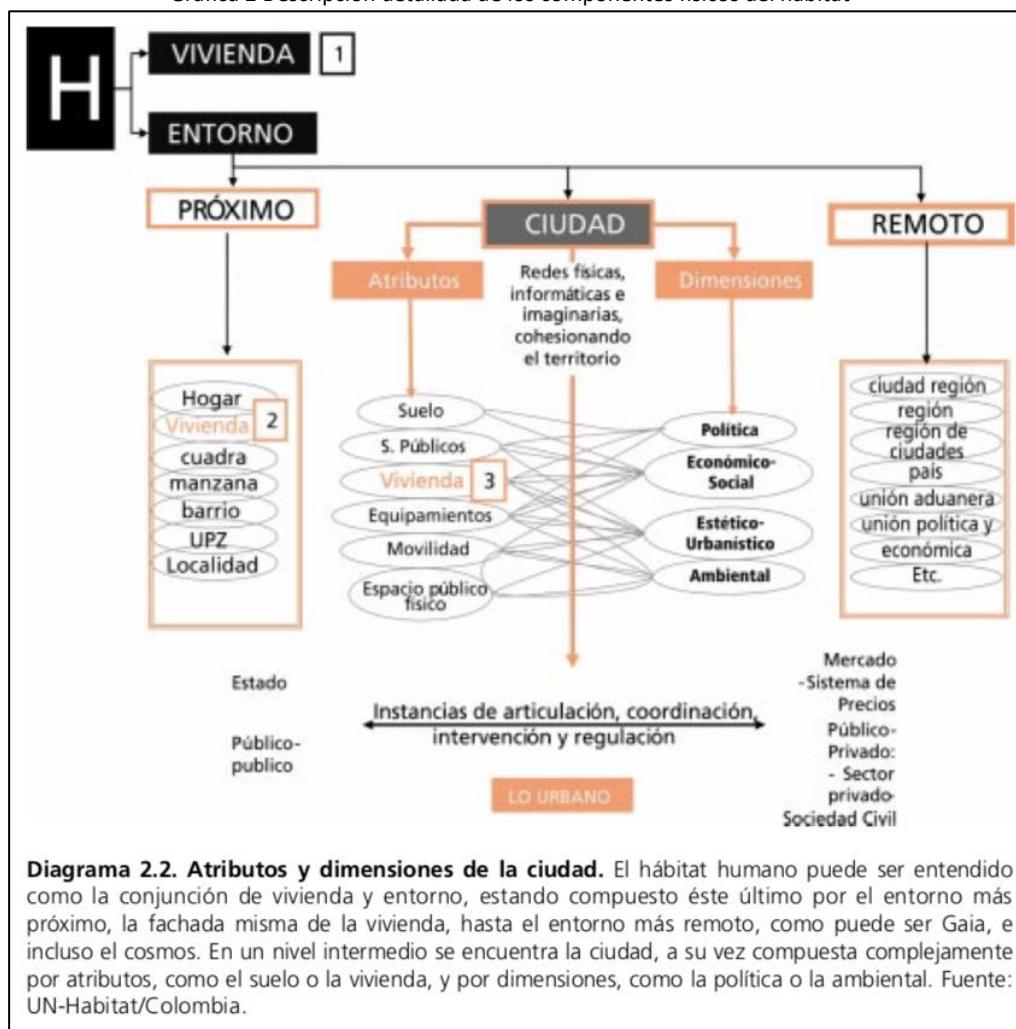


Diagrama 2.2. Atributos y dimensiones de la ciudad. El hábitat humano puede ser entendido como la conjunción de vivienda y entorno, estando compuesto éste último por el entorno más próximo, la fachada misma de la vivienda, hasta el entorno más remoto, como puede ser Gaia, e incluso el cosmos. En un nivel intermedio se encuentra la ciudad, a su vez compuesta complejamente por atributos, como el suelo o la vivienda, y por dimensiones, como la política o la ambiental. Fuente: UN-Habitat/Colombia.

¹¹ Tomado de: Giraldo, Fabio; García, Jon; Ferrari, Cesar; y Bateman, Alfredo. - Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades. UN-Habitat - Bogotá, julio de 2009. - http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Giraldo-F-etal_2009_Urbanizacion-para-el-desarrollo-humano.-Politicas-para-un-mundo-de-ciudades.pdf

A partir de lo anterior, los desarrollos conceptuales en materia de hábitat permiten señalar cómo en una definición positiva del concepto hábitat sus dos componentes físicos o elementos esenciales: vivienda y entorno, se pueden desagregar en los contenidos y componentes que se indican en el siguiente gráfico¹²:

Gráfica 3 Descripción detallada de los componentes físicos del hábitat.

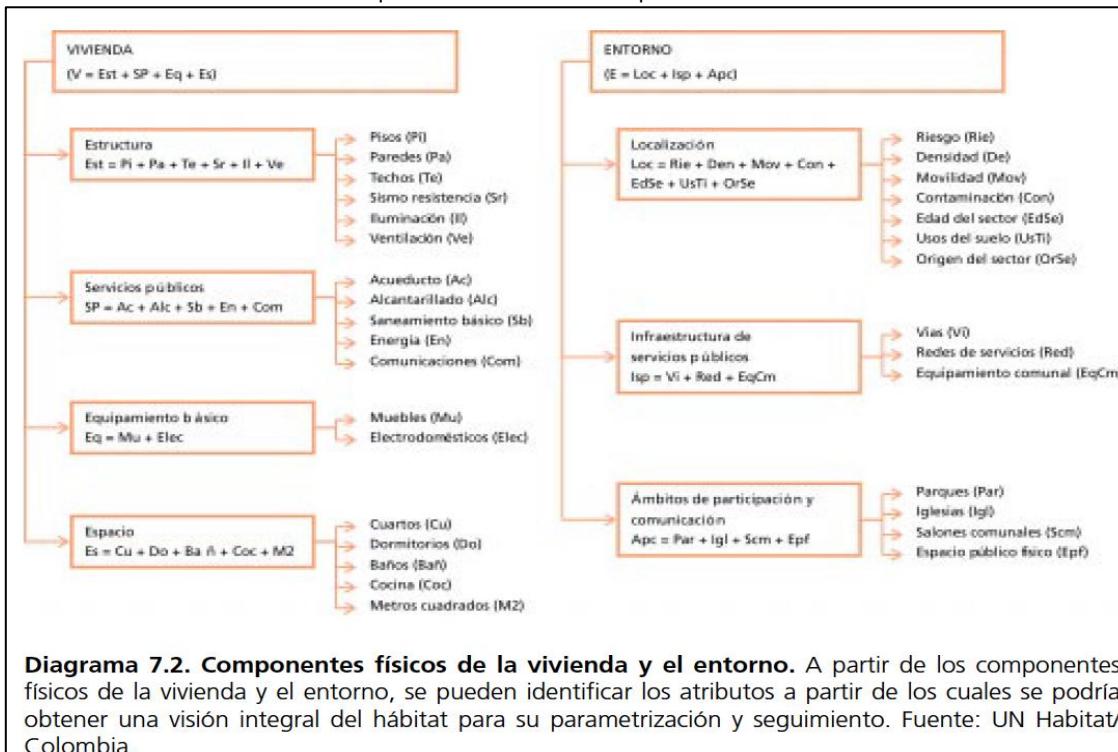


Diagrama 7.2. Componentes físicos de la vivienda y el entorno. A partir de los componentes físicos de la vivienda y el entorno, se pueden identificar los atributos a partir de los cuales se podría obtener una visión integral del hábitat para su parametrización y seguimiento. Fuente: UN Habitat/ Colombia.

Y es la anterior concepción de hábitat, la que incorpora la Nueva Agenda Urbana – NAU – Hábitat III, que además se encuentra alineada con los objetivos del desarrollo sostenible – ODS¹³, que en materia de hábitat buscan, entre otros aspectos:

Aspectos que refieren al hábitat y sus componentes físicos en la Nueva Agenda Urbana – NAU	¿En que Objetivo del Desarrollo Sostenible – ODS ¹⁴ ,
--	--

¹² Tomado de: Giraldo, Fabio; García, Jon; Ferrari, Cesar; y Bateman, Alfredo. - Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades. UN-Habitat - Bogotá, julio de 2009. - http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Giraldo-F-etal_2009_Urbanizacion-para-el-desarrollo-humano.-Politicas-para-un-mundo-de-ciudades.pdf

¹³ No puede ser de otra forma en tanto la NAU y los ODS son producción de las Naciones Unidas, ONU Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD respectivamente.

¹⁴ Los ODS que se relacionan en la presente tabla son: **Objetivo 1: Fin de la pobreza**. ... Esto requiere centrarse en los más vulnerables, aumentar el acceso a los recursos y servicios básicos y apoyar a las comunidades afectadas por conflictos y desastres relacionados con el clima. ... **Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento**. Con el fin de garantizar el acceso universal al agua potable segura y asequible para todos en 2030, es necesario realizar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene en todos los niveles. Si queremos mitigar la escasez de agua, es fundamental proteger y recuperar los ecosistemas relacionados con este recurso, como los bosques, montañas, humedales y ríos. ... **Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante**. Para garantizar el acceso universal a electricidad asequible para 2030, es necesario invertir en fuentes de energía limpia, como la solar, eólica y termal. La adopción de estándares eficaces en función del costo en una variedad de tecnologías también podría reducir en 14 por ciento el consumo mundial de electricidad en los edificios. ... Expandir la infraestructura y mejorar la tecnología para contar con energía limpia en todos los países en desarrollo, es un objetivo crucial que puede estimular el crecimiento y a la vez ayudar al medio ambiente. ... **Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura**. La inversión en infraestructura y la innovación son motores fundamentales del crecimiento y el desarrollo económico. Con más de la mitad de la población mundial viviendo en ciudades, el transporte masivo y la energía renovable son cada vez más importantes. ... Los avances tecnológicos también son esenciales para encontrar soluciones permanentes a los desafíos económicos y ambientales, al igual que la oferta de nuevos empleos y la promoción de la eficiencia energética. ... **Objetivo 10: Reducción de las desigualdades** ... Para frenar este aumento de las disparidades, es necesario adoptar políticas sólidas que empoderen el percentil inferior de la

	se enmarca el planteamiento de la NAU sobre hábitat?
<ul style="list-style-type: none"> ● Al hacer referencia a “Nuestro ideal común”, expresa que: <ul style="list-style-type: none"> ○ “Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que: ... a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida; ...”. ○ Aspecto que evidencia como los asentamientos humanos y las ciudades son entornos (una de las dos variables del hábitat) próximos e intermedios de la vivienda (la segunda variable física del hábitat) que deben consolidar y fortalecer sus componentes físicos a fin de lograr una integral construcción del hábitat. 	
<ul style="list-style-type: none"> ● Al hacer referencia a los “Compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible”, expresa que: <ul style="list-style-type: none"> ○ “Nos comprometemos a promover políticas en materia de vivienda a nivel nacional, subnacional y local que respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, que luchen contra todas las formas de discriminación y violencia e impidan los desalojos forzados arbitrarios, y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar, las personas en situaciones vulnerables, los grupos de bajos ingresos y las personas con discapacidad, y propicien al mismo tiempo la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas, entre otras cosas, apoyando la producción social del hábitat, de conformidad con la legislación y las normas nacionales.”. 	

escala de ingresos y promuevan la inclusión económica de todos y todas, independientemente de su género, raza o etnia. ... **Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles.** La extrema pobreza suele concentrarse en los espacios urbanos y los gobiernos nacionales y municipales luchan por absorber el aumento demográfico en estas áreas. Mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales. También incluye realizar inversiones en transporte público, crear áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera que sea participativa e inclusiva.

- Al hacer referencia a la “Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos”, expresa que:
 - “*Nos comprometemos a promover la función de las viviendas asequibles y sostenibles y la financiación de la vivienda, en particular la producción social del hábitat, en el desarrollo económico, y la contribución del sector para estimular la productividad en otros sectores económicos, reconociendo que la vivienda aumenta la formación de capital, los ingresos, la generación de empleo y el ahorro y puede contribuir a la transformación económica sostenible e inclusiva en los planos nacional, subnacional y local.*”
 - Estos dos últimos aspectos señalados en la NAU evidencian el énfasis en la producción social del hábitat entendida ella como la especie o dimensión de la producción del hábitat que refiere a la que se “... se apoya en procesos autogestionados colectivos por implicar capacitación, participación responsable, organización y la solidaridad activa (Sic) de los pobladores ...”¹⁵ y que de forma extensiva y en la producción del hábitat implica la dimensión social y participativa en su construcción.



Siendo los anteriores elementos, por si solos, auto explicativos de la necesidad de su incorporación en la formulación de políticas públicas e instrumentos que, en materia de hábitat, planteen los gobiernos nacionales o sub nacionales, como aquellos que concretan el derecho a la ciudad. Según la Cepal (Montero y García – 2017) “(...) En las ciudades de América Latina y el Caribe se ha evidenciado un avance evidenciado un avance importante respecto a los derechos colectivos, materializándose en el derecho a la ciudad, que entre otros aspectos promueve el acceso a espacios públicos, suelo urbano, vivienda, servicios y equipamientos de calidad. (...)”. En Colombia la Ley de Reforma Urbana de 1989 reconoce la función social de la propiedad, estableciendo su prevalencia sobre el uso particular y se reitera con la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial.

1.2. El concepto “Hábitat” en el marco jurídico nacional colombiano: Avances jurisprudenciales, pero no reconocimiento jurídico pleno.

Frente al reconocimiento normativo del concepto hábitat se debe señalar:

- Al revisar el marco jurídico nacional, a la fecha el concepto hábitat entendido como la sumatoria de sus dos componentes físicos (vivienda y entorno) no surge como una palabra / concepto que se encuentre así definido y acotado en el actual marco jurídico colombiano; en efecto, los desarrollos normativos nacionales (incluidos los documentos CONPES) con carácter vinculante, no recogen el concepto hábitat en su integridad.
- En el contexto nacional, es a partir de los desarrollos jurisprudenciales que se migró del simple postulado de vivienda al concepto de “vivienda digna”, que se entiende no solo como la estructura o unidad de residencia, sino en el marco de un entorno, esto es, dotada no solo de elementos propios e intrínsecos a dicha construcción, sino complementarios y externos a ellos, como: localización adecuada; dotada de infraestructura de servicios públicos; con espacio público

¹⁵ Ortiz Flores, Enrique – La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?

adyacente suficiente, accesible y seguro; con acceso a amenidades urbanas entendidas como equipamientos necesarios para el adecuado desarrollo de los colectivos y las personas que habitan los territorios (desde equipamientos educativos, deportivos, de salud, hasta culturales, institucionales, etc.); que garanticen adecuadas infraestructuras y sistemas de movilidad que permitan su conexión adecuada con otros lugares de la ciudad, para cumplir con las necesidades de los ciudadanos en sus dinámicas cotidianas (por ejemplo, centros de empleo, etc.), han permitido bajo el concepto vivienda digna el reconocimiento del entorno y sus elementos característicos.

Estos avances jurisprudenciales, se han realizado en Colombia, a partir de la interpretación de 2 hitos fundamentalmente, a saber:

- La previsión del concepto vivienda digna contenido en el artículo 51 de la C. P. (la corte constitucional de Colombia lo ha modulado, denominándolo también "vivienda adecuada").
- La incorporación de los elementos que en materia de derecho a una vivienda se encuentran previstos en el *"Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"* (ONU, 1966) ratificado por el Estado colombiano a través de la Ley 74 de 1968.
- Lo anterior no implica, que si bien aún se discute sobre el alcance de la vivienda digna (en términos de la corte constitucional de Colombia: vivienda adecuada) y existe ausencia de un marco normativo que más allá de hablar de hábitat de manera marginal y/o aislada, las regulaciones nacionales en la materia, en todo caso son prolíficas (y lo han sido durante décadas) en reglamentar los elementos del hábitat, y es así como encontramos detallada normatividad nacional en materia de:
 - Vivienda.
 - Servicios públicos (no solo domiciliarios esenciales sino asociados a la recolección el barro y la limpieza, así como la disposición final).
 - Espacio público.
 - Equipamientos (donde más que normativa nacional que se difiere a la discusión en la materia asignada a los municipios y distritos al momento de elaborar sus planes de ordenamiento territorial, se prevén programas y proyectos tendientes a su generación).
 - Movilidad.
 - Aspectos ambientales y de gestión del riesgo.

Dando soporte a lo dicho previamente, desde el orden nacional no se recoge el concepto contemporáneo del hábitat. Es así como:

- La constitución política de Colombia no recoge el concepto.
- El régimen jurídico en materia de ordenamiento territorial y vivienda ciudad y territorio tampoco lo hace como se evidencia a continuación:
 - Las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 no refieren al concepto; y aunque se ocupan de los componentes físicos que lo integran (vivienda y entorno) no refieren al concepto hábitat, como integrador, así como tampoco desarrollan el concepto contemporáneo de vivienda digna (en términos de la corte constitucional de Colombia: adecuada) que es el que más se acerca al concepto hábitat en su acepción integral desde la perspectiva jurídica a escala nacional en Colombia.
 - La Ley 3 de 1991 por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones, no hace mención alguna al hábitat.

- La Ley 1454 de 2011 – Orgánica de Ordenamiento Territorial no recoge el concepto.
- La Ley 1625 de 2013 – Orgánica de Áreas Metropolitanas, solo hace una referencia al concepto hábitat cuando señala como una de las atribuciones de las juntas metropolitanas que las conforman la de establecer las políticas y planes para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda y hábitat, de conformidad con las normas vigentes, donde si bien no se hace mención alguna a cuál es su estricto contenido y alcance, diferencia el concepto vivienda (uno de los componentes físicos del hábitat) del referente al hábitat.
- Decreto Nacional 1077 de 2015 por el cual se compilán las disposiciones reglamentarias del sector vivienda, ciudad y territorio, y por ende reglamentario de las normas antecedentes, solo hace dos alusiones a hábitat (una referente a hábitat natural y otra de forma muy aislada y sin indicar a que se está haciendo referencial realmente, en materia de macro proyectos de interés social nacional – MISN).
- Al revisar las normas nacionales que refieren a los diferentes componentes físicos del hábitat en su acepción contemporánea (en materia de vivienda, servicios públicos, espacio público y equipamientos con énfasis en salud y educación), que se analizan detalladamente en el apartado cuarto de este documento, tampoco se evidencia mención al concepto.
- Por último, al revisar los documentos CONPES relacionados los antedichos componentes físicos del hábitat, solo se encuentra una mención relativamente significativa en materia de Hábitat, en la política de mejoramiento integral de barrios – MIB, concepto que no se desarrolla pero que al hablarse separadamente y como complemento de la vivienda se puede entender, implícitamente refiere al entorno.

La ausencia de reconocimiento jurídico (normativo) nacional sobre el concepto hábitat, sus alcances y contenidos, es un vacío que ha venido siendo suplido gradualmente por la jurisprudencia, lo que si bien no implica a la fecha (se reitera en el contexto jurídico nacional colombiano) un reconocimiento pleno e integral del concepto hábitat, hoy permite en todo caso y por vía de pronunciamiento de las altas cortes, entender que en las discusiones territoriales la vivienda por sí sola no tiene la posibilidad de resolver un adecuado habitar de los grupos sociales en el territorio, por lo que ello implica que además del acceso a la vivienda (independiente del régimen de tenencia) y/o el mejoramiento de las condiciones de dichas estructura, se requiere para lograr concretar el derecho a una vivienda digna (en términos de la corte constitucional colombiana: adecuada) prevista en el artículo 51 de la Constitución Política.

Tal como se ha indicado, la jurisprudencia colombiana ha venido avanzando en entender en la definición contemporánea, el denominado entorno dentro del concepto hábitat como parte de la garantía constitucional a no solo una vivienda, sino una vivienda digna (en términos de la corte constitucional colombiana: adecuada). Este desarrollo se ha visto reflejado en los siguientes hitos:

- La C. P. de 1991 que previó que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna, señalando que el estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Aunque de forma literal, su redacción puede entenderse que solo se refiere a aspectos asociados a la vivienda y no al entorno, ha sido objeto de múltiples análisis contenidos en sentencias de las altas cortes colombianas y que permiten, a la fecha, señalar sin lugar a dudas, que una vivienda digna no solo incorpora elementos asociados estrictamente a la vivienda (su acceso, sus condiciones constructivas, etc.) sino a otros elementos inmanentes a ella como son los asociados al entorno.

- Estos avances jurisprudenciales se pueden evidenciar sistemáticamente en dos sentencias de la Corte Constitucional:
 - La T – 717 de 2012 que recoge:
 - Lo señalado por las sentencias T-495 de 1995 y T-258 de 1997, que refiere a la necesidad de asistir en la consecución de vivienda digna; que apunta a:
 - Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.
 - Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes.
 - Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.
 - Adecuación cultural a sus habitantes.
 - Lo expresado por la sentencia T-304 de 1998 que hace referencia a los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que la vivienda como derecho tiene un carácter especial.
 - Pero además evidencia como la posición de la corto ha sido unívoca en torno al tema de la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna y ha ido cambiando con el paso del tiempo. De este modo:
 - La jurisprudencia ha distinguido algunas situaciones bajo las cuales existe un derecho subjetivo fundamental, sea por transmutación, por su conexidad con un derecho respecto del cual no existe discusión sobre su naturaleza fundamental (Posición planteada desde la sentencia T-406 de 1992) o,
 - Por la afectación del mínimo vital casos en los cuales es posible que se brinde la protección a través de la acción de tutela, inclusive (postura que se recoge entre otras en las sentencias T-462 de 1992, SU-111 de 1997 y SU-995 de 1999).
 - El hito fundamental señalado en la sentencia T – 717 de 2012 es el referente a que indica que conforme con lo indicado por la Observación General No. 4 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales), "...no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. ... En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada" ... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."
- La T – 024 de 2015 respecto de la que se debe indicar que:

- Recoge lo señalado en las sentencias T – 199 de 2010 y T – 530 de 2011 respecto al alcance del derecho fundamental a la vivienda digna, que remite al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el cual se reconoce el derecho a tener una vivienda adecuada la cual lo limite simplemente a contar con un techo por encima de la cabeza, sino que este debe implicar el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, lo que significa:
 - Que no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal, debe contar con una seguridad y una infraestructura básica adecuadas entre otros muchos elementos, todos ellos acompañados del calificativo "adecuados"¹⁶
 - Señala a su vez, que el concepto de adecuación cobra gran importancia en relación con el derecho a la vivienda, pues sirve como parámetro para determinar los factores que se deben tener en cuenta al momento de considerar una vivienda como adecuada o no, conforme con lo señalado por el Pacto. Así, los aspectos que según este instrumento se deben identificar para que se configure el derecho a una vivienda digna y adecuada son, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.¹⁷
 - En relación con los elementos de habitabilidad y asequibilidad que interesan a la causa, se expresa que una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
 - En cuanto al elemento de asequibilidad, sostiene que la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos.
 - La materialización del derecho fundamental a la vivienda digna, no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, que dicho acceso sea real y estable en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se constituya en un lugar adecuado para que una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad.¹⁸
- Los precedentes jurisprudenciales y los desarrollos conceptuales internacionales reseñados, permiten indicar:

¹⁶ Numerales 6 y 7 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

¹⁷ Numeral 8 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

¹⁸ Sentencia T-157 de 2008, ver también Sentencia C-057 de 2010.

- Que a la luz de los instrumentos internacionales, de los cuales Colombia hace parte, y de la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la vivienda digna cuenta con una interpretación amplia, que incluye el concepto de vivienda adecuada; lo que significa que no se concreta con la entrega de un inmueble, sino que este debe ser adecuado para la habitación de quien tiene el derecho permitiendo su goce real y efectivo para que en él se pueda vivir de manera digna.
- Se ha venido migrando del simple postulado vivienda al concepto vivienda digna, que se reitera, se entiende no solo como la estructura o unidad de residencia, sino como ello en el marco de un entorno, esto es, dotada no solo de elementos propios e intrínsecos a dicha construcción, sino complementarios y externos a ellos, como: localización adecuada; dotada de infraestructura de servicios públicos; con espacio público adyacente suficiente, accesible y seguro; con acceso a amenidades urbanas entendidas como equipamientos necesarios para el adecuado desarrollo de los colectivos y las personas que habitan los territorios (desde equipamientos educativos, deportivos, de salud, hasta culturales, institucionales, etc.); que garanticen adecuadas infraestructuras y sistemas de movilidad que permitan su conexión adecuada con otros lugares de la ciudad, para cumplir con las necesidades de los ciudadanos en sus dinámicas cotidianas (por ejemplo, centros de empleo, etc.), han permitido bajo el concepto vivienda digna el reconocimiento del entorno y sus elementos característicos.
- A manera de resumen, la ausencia de reconocimiento jurídico (normativo) nacional sobre el concepto hábitat, sus alcances y contenidos, es un vacío que ha venido siendo suplido gradualmente por la jurisprudencia, lo que si bien no implica a la fecha (se reitera en el contexto jurídico nacional colombiano) un reconocimiento pleno e integral del concepto hábitat, hoy permite en todo caso y por vía de pronunciamiento de las altas cortes, entender que en las discusiones territoriales la vivienda por si sola no tiene la posibilidad de resolver un adecuado habitar de los grupos sociales en el territorio, por lo que ello implica que además del acceso a la vivienda (independiente del régimen de tenencia) y/o el mejoramiento de las condiciones de dichas estructura, se requiere para lograr concretar el derecho a una vivienda digna (en términos de la corte constitucional colombiana: adecuada) prevista en el artículo 51 de la Constitución Política:
 - Condiciones de localización,
 - Adecuados servicios públicos en dicha vivienda, entendidos como el de acueducto, alcantarillado, electricidad, gas natural, recolección barro y limpieza e incluso disposición final, que permitan su debida prestación en las viviendas,
 - Espacios públicos suficientes, adecuados y asequibles,
 - Equipamientos con localizaciones cercanas o relativamente cercanas que garanticen el acceso adecuado a los diferentes servicios dotacionales por parte de los ciudadanos, que garanticen servicios públicos básicos como educación y salud, que no solo tiene que ver con calidad sino con cobertura y en tal sentido siendo ello una discusión territorial y del hábitat,
 - Infraestructura y sistemas de movilidad que permitan traslados eficientes de los ciudadanos en el territorio - Movilidad eficiente,
 - Elementos ambientales preeminentes y que deben ser garantizados y potenciados en los modelos de ocupación del territorio, que garanticen entornos sustentables y resilientes,

- Garantía de acciones que mitiguen las amenazas y los riesgos (en los eventos que ello se pueda) así como acciones que eviten ocupaciones en suelos en amenaza alta no mitigable.

1.3. El concepto “Hábitat” en Bogotá: Reconocimiento pleno del concepto.

En Bogotá, el POT actualmente vigente (Decreto 190 de 2004 que compila los Decretos 619 de 2000 y 469 de 2003) incorpora el concepto hábitat, cuando indica cómo el objetivo y contenidos de la Política del Hábitat “*integra la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios*”¹⁹. Esta inclusión del concepto se realiza con la revisión del POT originalmente expedido para Bogotá (Decreto 619 de 2000), la cual se hizo mediante Decreto 469 de 2003.

Es común que desde las instituciones se pongan resistencias frente a la comprensión compleja del hábitat (vivienda y entorno), sobre todo cuando ello implique la redefinición de parámetros institucionales y altere los campos de actuación de la política. No obstante, como apertura al cambio, con la creación de la Secretaría del Hábitat en Bogotá se transformó significativamente la institucionalidad del Distrito

Siendo institucionalmente reconocido el sector y ratificado el concepto pleno de hábitat, en el año 2006, con el Acuerdo 257 el Concejo de la ciudad realiza una reforma administrativa que establece el sector administrativo del hábitat, creando una secretaría (la Secretaría Distrital del Hábitat) como cabeza de sector. En la exposición de motivos de dicho Acuerdo del Distrito Capital²⁰, como lo indica textualmente dicho texto²¹ se define el concepto hábitat usando la visión que al efecto desarrolla la ONU para el efecto:

“[...]

Desde la perspectiva de Naciones Unidas, la definición del hábitat hace referencia al territorio en que se localiza las poblaciones, de manera multidimensional -natural y social-. Remite no sólo a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y el territorio, sino también a la forma como los seres humanos dan sentido a su hábitat y a la forma cómo éste interviene en la constitución del individuo, la sociedad y el Estado. La dimensión territorial del derecho a un hábitat digno conlleva la necesidad de contar con formas de gobernabilidad legítima y eficaz. El hábitat no sólo hace referencia al lugar físico de habitación, también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad -tanto individual, como colectivo-.

[...].

De igual manera se debe indicar cómo ello sucede de forma idéntica en otra entidad territorial municipal como Cali, a propósito de la expedición de la revisión de su actual POT²², en el que se recoge el concepto hábitat en los siguientes términos: “... Artículo 14. Política de Hábitat y Uso Adecuado y Racional del Suelo. Santiago de Cali promueve

¹⁹ Plan de Ordenamiento Territorial, POT, art. 9, (2009)

²⁰ Proyecto de Acuerdo 135 de 2006 Concejo de Bogotá D.C. “Por el cual se dictan normas básicas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos del Distrito Capital de Bogotá, y se expedien otras disposiciones sobre los principios y reglas generales para la administración pública distrital”.

²¹ Exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo No. 135 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la organización y funcionamiento de las entidades y organismos del Distrito Capital de Bogotá, y se expedien otras disposiciones sobre los principios y reglas generales para la administración pública distrital” : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19639>

²² Artículo 14 del Acuerdo 0373 de 2014 “Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali”.

el acceso a la tierra urbanizada y a la vivienda digna, reduciendo la segregación socio-espacial, adelantando acciones urbanísticas que integren la oferta de vivienda a la oferta de infraestructura de movilidad, espacio público, equipamientos y servicios públicos domiciliarios, que permitan consolidar la actual estructura urbana y optimizar el uso del suelo del territorio de acuerdo con sus limitaciones y potencialidades ...".

2. Análisis normativo – institucional del hábitat y el sector hábitat en Bogotá: Antecedentes y actualidad.

En el presente apartado, se realiza un análisis de:

- Los antecedentes institucionales del D. C., previo a la creación del sector hábitat en la ciudad.
- La creación del sector hábitat y la previsión expresa del concepto hábitat en su contexto contemporáneo.
- Los antecedentes que en materia de instrumentos de planificación distritales evolucionaron hasta el actual POT vigente, evidenciando como, solo hasta el año 2003 se incorpora el concepto hábitat.

2.1. Antecedentes institucionales previos a la creación del sector hábitat en Bogotá D. C.

Solo hasta el año 2006, a partir de la reforma administrativa aprobada por el Concejo de Bogotá:

- Se crean y aprueban para la ciudad los denominados sectores administrativos de coordinación que tienen por objeto la coordinación y articulación de las grandes áreas especializadas de la gestión distrital, los cuales se conforman por las secretarías y los departamentos administrativos y por las entidades del sector descentralizado adscritas o vinculadas a una secretaría, cabeza de sector.
- Se prevé por primera vez un sector y una secretaría cabeza del sector hábitat.

Previo a dicha reforma administrativa se tienen como antecedentes institucionales desde la estructura administrativa del Distrito Capital, los siguientes:

- El Decreto 3133 de 1968, "Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá", expedido por el Presidente de la República.
- El Acuerdo 7 de 1977, "Por el cual se dictan normas generales para la organización y funcionamiento de la administración Distrital y se clasifican los trabajadores de la misma", dictado por el Concejo de Bogotá.

A partir de la estructura planteada en dicho Acuerdo, se crean una serie de dependencias, que, si bien prevé entidades relacionadas con la producción del hábitat y con la planeación urbana, no concibe el concepto hábitat ni agrega a las entidades que, desde lo público, buscan su generación en un solo sector.

- El Decreto Ley 1421 de 1993, "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá", expedido por el Presidente de la República, norma a partir de la cual:

Se buscaba entre otros objetivos, realizar una modificación a la estructura administrativa de la ciudad que tenía como soporte el Acuerdo 7 de 1977 señalado en precedencia; pero que, pasados 10 años, sin cumplirse con la reforma derivó a que incluso el propio Concejo de Estado de Colombia,

mediante concepto²³ emitido al respecto conminara al Distrito Capital en la reforma que conllevó al Acuerdo 257 de 2006.

2.2. Antecedentes distritales en materia de planificación, incluido el actual POT de Bogotá y sus previsiones en materia de hábitat.

2.2.1. Los estatutos físicos de Bogotá y su previsión o no, del hábitat como concepto.

Debe indicarse que los estatutos físicos de Bogotá, Acuerdos 7 de 1979²⁴ y 6 de 1990²⁵, no hacen referencia alguna al concepto hábitat o a sus elementos (vivienda y entorno entendido este último como un concepto que agrega los diferentes componentes o bienes públicos -vías, espacio público, equipamientos, servicios públicos, etc.-) de manera integral e integrada, incluso se puede evidenciar en el Acuerdo 7 de 1977 como dichos elementos son previstos aislada y sectorialmente, no solo en términos de cobertura, sino de calidad.

2.2.2. El actual Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Bogotá D. C.

El actual POT de Bogotá Decreto 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 y 469 de 2003”, introduce el concepto hábitat en diversos apartados, siendo el más estratégico para los efectos de entender el concepto, el apartado que prevé una política de hábitat y seguridad humana, la cual señala dentro de sus contenidos y objetivo, el integrar la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios. Asimismo, tiene como finalidad principalmente, la de promover un ordenamiento de la vivienda mediante una eficiente gestión del suelo, promover la urbanización legal que compita con la oferta ilegal de vivienda, brindar seguridad jurídica y promover el mejoramiento en barrios ya legalizados y promover la equidad en la distribución de las cargas y los beneficios.

2.3. La creación del sector hábitat: Contexto de la reforma y objetivos, finalidades e integración del sector

2.3.1. A manera de introducción: Acuerdo 257 de 2006 - Una nueva estructura administrativa del Distrito Capital.

Mediante Acuerdo 257 del año 2006 se aprueba por el Concejo de Bogotá, una nueva estructura administrativa, originalmente compuesta por 12 sectores administrativos, incluido un sector hábitat, 64 entidades, 22 hospitales públicos y un ente universitario autónomo del D. C., la cual ha sido objeto de ajustes posteriores, como por ejemplo, el que en la actualidad se cuenta con 14 sectores administrativos (se adicionaron el de gestión jurídica y el de seguridad), y en términos del sector hábitat, la fusión por

²³ Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. Número de radicación 1529 de septiembre 25 de 2003. Consejero ponente, Gustavo Aponte Santos.

²⁴ “Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá”

²⁵ “Por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones”

absorción de Metrovivienda por la Empresa de Renovación Urbana, hoy Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano.

2.3.2. Creación del sector hábitat: Las exposiciones de motivos que derivaron en la reforma y la inclusión jurídica para Bogotá del concepto hábitat en su sentido integral.

La reforma integral de la estructura institucional del Distrito Capital realizada en el año 2006, tiene como antecedentes la radicación de dos proyectos de Acuerdo, a fin de lograr tal cometido:

- El proyecto de Acuerdo número 135 de 2006, cuyo trámite no concluyó con la aprobación del Concejo.
- El proyecto de Acuerdo número 261 de 2006, que concluyó con su aprobación y es el actual Acuerdo 257 de ese año.

Dichas exposiciones de motivos tienen como aspectos más relevantes para la creación del sector, la definición del hábitat, indicando que la dimensión territorial del concepto hábitat digno implica la necesidad de contar con formas de gobernabilidad legítima y eficaz. El hábitat no sólo hace referencia al lugar físico de habitación, también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual, como colectivo.

3. Sector hábitat: Objetivos y elementos para su comprensión – integración y asuntos de su competencia.

3.1. Asunto previo: Estructura institucional del Distrito Capital

En el año 2006, con la expedición del Acuerdo 257, se prevé articular la actividad distrital a partir de reconocer la existencia de:

- Un sector central, integrado por los siguientes organismos:
 - El Despacho del Alcalde o Alcaldesa Mayor;
 - Los Consejos Superiores de la Administración Distrital;
 - Las Secretarías de Despacho,
 - Los Departamentos Administrativos y
 - Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica.
- Un sector descentralizado funcionalmente o por servicios, integrado por los siguientes organismos:
 - Establecimientos Públicos;
 - Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica;
 - Empresas Industriales y Comerciales del Estado;
 - Empresas Sociales del Estado;
 - Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Oficiales;
 - Sociedades de Economía Mixta;
 - Sociedades entre entidades públicas;
 - Entidades Descentralizadas Indirectas y
 - Entes universitarios autónomos.
- Un sector de las localidades, integrado por:
 - Juntas Administradoras Locales, y
 - Alcaldes o alcaldesas Locales

3.2. Estructura institucional del sector hábitat: Una apuesta por la gestión integral.

En Bogotá, la inclusión jurídica del concepto hábitat en su sentido integral, la evolución del sector administrativo y las diferentes administraciones de los últimos años, han desarrollado una estructura institucional que ha permitido contar con diferentes instrumentos no sólo para impactar de manera relevante en la generación de normas asociadas al hábitat, sino además en la formulación, estructuración y ejecución de políticas, que si bien han derivado en un gasto público, son necesarias para el lograr el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias que a su vez se establecen en los Planes de Desarrollo de cada administración y que son los guían la articulación de las acciones del gobierno distrital.

3.2.1. Objetivos fundamentales y elementos generales para la construcción de la Política de Gestión Integral del Hábitat 2018 – 2030.

La misión del sector hábitat se describe como la de “garantizar la planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento integral y de servicios públicos, desde una perspectiva de acrecentar la productividad urbana y rural sostenible para el desarrollo de la ciudad y la región”, siendo la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del sector, la que formula “las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental”²⁶.

Por otra parte, el actual Decreto 121 de 2008 “Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat”²⁷, señala la Política del Hábitat como el “conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas, y proyectos a cargo de las entidades y personas que integran el Sector Hábitat que, construidos de una manera participativa bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital del Hábitat, permiten canalizar los recursos normativos, presupuestales, técnicos, humanos y operativos con que cuenta el Sector Hábitat en dirección al cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad, a la provisión de soluciones de vivienda y a la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios. En la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política de Hábitat, se crearán instancias y mecanismos que permitan la efectiva participación de la ciudadanía de manera tal que aquélla cuente con un alto grado de legitimidad democrática y que sirva de incentivo para la apropiación colectiva de sus objetivos e instrumentos, elemento indispensable para su efectiva aplicación”.

3.2.2. La actual estructura administrativa del sector hábitat

El sector está organizado por las siguientes entidades, que tienen como misión:

Cabeza del Sector:

- Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT).

²⁶ Decreto 571 de 2006, Art 1, (2006)

²⁷ Norma que derogó al Decreto 271 de 2007 “Por medio del cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat” que a su vez derogó al Decreto 571 de 2006 “Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC. y se dictan otras disposiciones”.

“Liderar la formulación e implementación de políticas de gestión del territorio urbano y rural, en el marco de un enfoque de desarrollo que articula los objetivos sociales y económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental, a fin de mejorar la vivienda y el urbanismo en el Distrito Capital”.

Entidades Adscritas:

- Caja de Vivienda Popular (CVP). Establecimiento público
“Ejecutar las políticas de la Secretaría Distrital del Hábitat en los programas de Titulación de Predios, Mejoramiento de Vivienda, Mejoramiento de Barrios y Reasentamientos Humanos, mediante la aplicación de instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y sociales con el propósito de elevar la calidad de vida de la población de estratos 1 y 2 que habita en barrios de origen informal o en zonas de riesgo”.
- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP). Unidad Administrativa Especial
“Garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas; los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y el servicio de alumbrado público.”

Entidades Vinculadas:

- Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. (ERU). Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital.
“encamina sus acciones para identificar, formular, gestionar y ejecutar proyectos urbanos integrales, a través de un grupo humano calificado y comprometido, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible de la ciudad, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes”.
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB-ESP). Empresa de Servicios Públicos. Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital.
“Es una entidad pública prestadora de los servicios de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial que tiene como misión, la responsabilidad de gestionar de forma integral el agua y el saneamiento básico como elementos comunes de vida y derechos humanos fundamentales, generando bienestar y contribuyendo a la sostenibilidad ambiental del territorio”.
- Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A (ETB-ESP). Empresa de Servicios Públicos. Empresa de naturaleza jurídica mixta constituida como una empresa de servicios públicos con aportes estatales y capital privado.
“entregar soluciones integrales de tecnologías de información y comunicaciones, y contribuir al fortalecimiento de la sociedad de la información, en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa”.
- Empresa de Energía de Bogotá S.A.(EEB-ESP). Empresa de Servicios Públicos. Es una sociedad por acciones, constituida como una empresa de servicios pública mixta, bajo el régimen de los servicios públicos domiciliarios, las reglas de Código de Comercio y, en general, por reglas del Derecho Privado sobre sociedades anónimas. Pertenece al Grupo de Energía de Bogotá (GEB).
Fue creada con el objetivo de proveer servicios de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía. Actualmente, las dos áreas de negocio son la transmisión de energía y el manejo de todo su portafolio de inversiones.

3.2.3. El Sistema de coordinación vigente en Bogotá, con énfasis en los asuntos asociados al hábitat.

Todas las entidades centralizadas, descentralizadas y por localidades, están inmersas en un sistema de coordinación que, en los asuntos asociados al hábitat, está compuesto por:

- **Consejo Superior del Espacio Público:** Si bien fue creado antes de la reforma de 2006 mediante Decreto 324 de 1992 fue objeto de derogatoria con la expedición del Decreto Distrital 619 de 2000 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital” el cual fue revisado en el año 2003 mediante Decreto 469 y compilado en el año 2004 mediante Decreto 190.
- **Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Hábitat.** Al interior del sector Hábitat se expidió la Resolución 698 de 2010 que define el reglamento interno de este comité, del que no se observa actualización o modificación a la fecha. El comité, tiene como objeto ser la instancia de articulación para la adopción y formulación de políticas y estrategias del Sector, y el escenario para el seguimiento a su ejecución.
- **Comisiones Intersectoriales**, que son instancias de coordinación de la gestión distrital, cuya atribución principal es orientar la ejecución de funciones y la prestación de servicios que comprometan organismos o entidades que pertenezcan a diferentes Sectores Administrativos de Coordinación. En asuntos relacionados al hábitat, se encuentran las siguientes Comisiones:
 - Estudios económicos y de información,
 - Para la integración regional y la competitividad del Distrito Capital,
 - Para la sostenibilidad, protección ambiental y el eco urbanismo del Distrito Capital,
 - De operaciones estratégicas y macro proyectos,
 - Para la gestión del suelo en el Distrito Capital,
 - De servicios públicos del Distrito Capital,
 - Para la gestión habitacional y el mejoramiento integral de los asentamientos humanos del Distrito Capital,
 - Del espacio público del Distrito Capital.
- **Consejos Consultivos**, que están previstos para que en ellos concurran organismos o entidades estatales y representantes del sector privado y organizaciones sociales y comunitarias que hayan manifestado su aceptación, con el propósito de servir de instancia consultiva de una determinada política estatal de carácter estructural y estratégico y estarán coordinados por la secretaría cabeza del respectivo Sector Administrativo de Coordinación. Los relevantes para el sector hábitat son:
 - del hábitat: Mediante Decreto 305 de 2008 se crea y estructura el consejo consultivo del hábitat que será la instancia encargada de estudiar, analizar y formular recomendaciones para apoyar la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo e implementación de la Política Integral del Hábitat y los planes y proyectos a través de los cuales se busca garantizar el derecho a una vivienda digna y al agua potable, en especial para las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad económica y social, tanto en zonas urbanas como rurales.
 - de desarrollo rural: Mediante Decreto 21 de 2011 se crea y estructura el consejo consultivo de desarrollo rural, en el cual tiene asiento la SDHT y se torna en estratégico por su visión regional y tener la política pública de ruralidad en Bogotá componentes territoriales asociados a vivienda,

equipamientos, servicios públicos (en especial agua potable), espacio público, etc.

- **Consejos Distritales**: Aunque no están expresamente señalados en el Acuerdo 257 de 2006, como instancias de coordinación, articulación o trabajo interinstitucional, en el Distrito Capital existen vigentes y por ende con potencial operativo, los siguientes concejos:
 - de Vivienda de Interés Social y Urbanismo: Tiene como objeto ser el organismo consultor y asesor para la formulación y ejecución de las políticas de Vivienda de Interés Social y el escenario de concertación entre el sector público y el sector privado para el desarrollo de los planes dirigidos a la construcción de este tipo de vivienda.
 - para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático: Tiene como objeto adoptar las políticas y decisiones que vinculan a los organismos y entidades distritales en torno a la gestión de riesgos y cambio climático, y orientar, organizar y controlar la efectiva articulación de los procesos de Gestión de Riesgos y Cambio Climático.

4. Análisis del marco normativo nacional y distrital asociado a los componentes del hábitat: Vivienda y Entorno²⁸; y a los mecanismos para su financiación.

El análisis normativo se realiza a partir de la siguiente desagregación:

- Por los elementos que componen el concepto hábitat, así:
 - Vivienda
 - Servicios públicos
 - Espacio público
 - Equipamientos de salud y educación
- Por los instrumentos y mecanismos que permiten financiar el hábitat desde la perspectiva del ordenamiento territorial.

4.1. Análisis del marco normativo nacional y distrital en materia de vivienda.

En materia de vivienda se realizó un análisis que para los efectos del presente documento permite evidenciar los aspectos normativos institucionales más sobresalientes en la materia:

4.1.1. Programas de vivienda previstos por el gobierno nacional – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Señalan la existencia de los siguientes programas tendientes a la financiación de vivienda:

- a.- Viviendas 100% subsidiadas: Nace como respuesta del Gobierno Nacional a la realidad de miles de hogares que viven en situación de extrema pobreza y, por lo tanto, no logran acceder a un crédito para obtener su vivienda por los mecanismos tradicionales que ofrece el mercado.
- b.- Mi Casa Ya: Facilita la compra de vivienda nueva en zona urbana de cualquier municipio del país. Está dirigido a hogares con ingresos totales de hasta 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes – SMMLV y funciona por demanda, hasta que se agoten los cupos.

²⁸ Entendido el entorno como servicios públicos, espacio público, equipamientos de salud y educación.

- c.- Mi Casa Ya - Subsidio a la Tasa de Interés: previsto para el periodo 2015 – 2018 a los hogares colombianos con ingresos hasta de 8 SMLMV para la financiación de viviendas nuevas urbanas cuyo valor no exceda los 135 SMLMV; le ayuda a los colombianos a pagar hasta el 30% de la cuota mensual de su crédito hipotecario.
- d.- Mi Casa Ya – Ahorradores, antes llamado VIPA: Ya no abre a nuevos accesos. Buscaba facilitar el acceso a una vivienda VIP a hogares que demostrarán ingresos de hasta 2 SMLMV, no fueran propietarios de una vivienda en el territorio nacional, no hubieran sido beneficiarios de subsidios familiares De vivienda, contaran con un ahorro mínimo del 5% del valor de la vivienda y accedieran a un crédito hipotecario por el valor restante de la vivienda.
- e.- Arriendo Social: Producto exclusivo del Fondo Nacional del Ahorro acompañado del Ministerio de Vivienda para los afiliados por Cesantías y Ahorro Voluntario Contractual, dirigido a personas que ganan entre uno y cuatro SMLMV a fin de financiar a sus afiliados hasta el 90% del valor en viviendas nuevas desde cero hasta 135 SMLMV con una opción de compra del 0% al finalizar el tiempo de arriendo.
- f.- Subsidio familiar de vivienda: Es un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario, que no se restituye y que constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda.

4.1.2. Normas y directrices nacionales en vivienda

En materia de políticas públicas y normatividad que regula la vivienda, se destacan:

- La Ley 25 de 1981: Mediante esta ley se creó la Superintendencia de subsidio Familiar como unidad administrativa especial, se determinaron sus funciones y se delimitaron los entes a los cuales regirá.
- La Ley 21 de 1982: Define la conformación y administración de las cajas de compensación familiar, derechos y deberes de los miembros de las juntas directivas de las cajas de compensación familiar.
- La Ley 31 de 1984 y Ley 71 de 1988: Modifican o ictan otras disposiciones concernientes a las cajas de compensación familiar.
- La Ley 49 de 1990: Determina la obligatoriedad de las cajas de compensación familiar a otorgar proyectos de vivienda y planes de financiación a los afiliados a las cajas de acuerdo con el número de empleados activos en las empresas.
- La Ley 3 de 1991: Crea el Sistema Nacional de Vivienda de interés social, el cual está integrado por todas las empresas públicas y privadas dedicadas al desarrollo de esta actividad. Se crea el Instituto Nacional de Reforma Urbana (INURBE). Integra al banco central hipotecario como subsistema del sistema nacional de vivienda de interés social.
- El Decreto 1168 de 1996: Estableció en su artículo 1, que los subsidios para la vivienda de interés social que los municipios decidan otorgar son complementarios al subsidio nacional de vivienda y podrán ser entregados en dinero o en especie, según lo determinen las autoridades municipales. En su artículo 5 dispone que la cuantía del subsidio será definida por las autoridades municipales competentes de acuerdo con los recursos disponibles, las condiciones socioeconómicas de los hogares y el tipo y valor de la solución de vivienda.
- La Ley 388 de 1997: Limita y da las bases para la localización y zonas donde se pueden desarrollar proyectos de vivienda de interés social.
- La Ley 546 de 1999: Dicta normas en materia de vivienda, señala los objetivos y criterios generales a los cuáles debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, crea instrumentos de ahorro

destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda, entre otras.

- La Ley 617 de 2000: Habla sobre la vivienda de interés prioritaria.
- La Ley 633 de 2000: Define el acceso de los trabajadores al subsidio familiar. Se define la conformación del fondo obligatorio para Vivienda de Interés Social (FOVIS), se dispone el manejo de los aportes a la entidad por parte de las cajas de compensación familiar.
- La Ley 708 de 2001: Habla de las normas básicas para la asignación del subsidio de vivienda para la adquisición de unidades de vivienda de interés social.
- La Ley 717 de 2001: A través del artículo 75, asignó a los distritos las mismas competencias de los municipios y departamentos como otorgantes de subsidios para la vivienda de interés social y en el artículo 76 establece que corresponde a los entes territoriales, con recursos propios del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal, entre otros los de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, cuando exista disponibilidad de recursos para ello.
- La Ley 789 de 2002: Se inicia la posibilidad por parte de los empleados de recibir el subsidio de vivienda en dinero de acuerdo con sus ingresos y horas laboradas.
- El Decreto 555 de 2003: Se crea el Fondo Nacional de vivienda y se delimitan sus objetivos, funciones, recursos, patrimonio, administración, conformación directiva, manejo del patrimonio y disposición jurídica.
- El Decreto 975 de 2004: Habla de los aportes otorgados por el estado para la construcción de vivienda urbana otorgados por el fondo nacional de vivienda. Los valores y los límites del subsidio familiar de vivienda, además de las disposiciones de aplicación al mismo. Las normas de distribución a nivel departamental, los procedimientos y requisitos para el acceso municipal a estos recursos. Las cajas de compensación familiar otorgan los subsidios familiares y mediante este decreto se reglamenta la destinación de los recursos y los requisitos mínimos para la conformación de fondos de vivienda de interés social voluntarios. Habla de la comunicación y otorgamiento de estos subsidios y la publicación de la misma.
- La Ley 1114 de 2006: Destinación de los subsidios de vivienda a nivel nacional para VIS rural y urbana. Define el ahorro voluntario en el fondo nacional del ahorro y reglamenta la participación e independencia del mismo por parte de las fuerzas militares.
- El Decreto 2190 de 2009: Se determina el subsidio de vivienda para zonas urbanas, se relaciona la información de aportes a nivel departamental por parte del gobierno y se dispone de forma puntual la forma como se asignan estos recursos.
- El Decreto 3670 de 2009: Modifica el artículo 2 del Decreto 2190 de 2009, referente a los mejoramientos de vivienda; la bolsa para postulaciones de ahorro programado y el monto de subsidio familiar otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda.
- El Decreto 1160 de 2010: Habla de los aportes otorgados por el estado para la construcción de vivienda rural. Los valores y los límites del subsidio familiar de vivienda, además de las disposiciones de aplicación al mismo. Las normas de distribución a nivel departamental, los procedimientos y requisitos para el acceso municipal a estos recursos.
- El Decreto 2080 de 2010: Delimita la forma de promoción y oferta de proyectos de vivienda de interés social por parte de las cajas de compensación familiar de acuerdo al manejo de los recursos y al cumplimiento de las diferentes disposiciones de la ley

- La Ley 1432 de 2011: Modifica el artículo 60 de la Ley 3 de 1991 referente al subsidio de vivienda familiar como un aporte en dinero o en especie para el acceso a una vivienda de interés social o interés prioritaria.
- La Ley 1469 de 2011: En su artículo 27, modifica la Ley 3 de 1991 donde dispone que "Se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro".
- La Ley 1537 de 2012: Ley tendiente a promover el desarrollo urbano y facilitar el acceso a la vivienda. Señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.
- El Decreto 1077 de 2015: En la materia concreta:
 - La regulación de los aspectos asociados a la vivienda de interés social y de interés social prioritario, VIS y VIP.
 - La previsión de un sistema nacional de vivienda de interés social y prioritario, con tres subsistemas: (i) de fomento y ejecución, (ii) de asistencia técnica y de promoción a la organización social y, (iii) de financiación.
 - La estructuración de la política en el marco de un sistema de subsidios, siendo esta la política vigente, junto a una reglamentación en materia de créditos, fondos inmobiliarios, aspectos asociados a los arrendamientos urbanos, propiedad horizontal y control de vivienda.
- El Decreto 1077 de 2015 y sus modificaciones, Decreto 890 de 2017: Son relevantes en materia de subsidios de vivienda de interés social rural, en particular, cómo se distribuyen y se terminan asignando y ejecutando.
- El Decreto 1071 de 2015: Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Esta norma compila todas las disposiciones de este sector. Es relevante en materia de vivienda de interés social rural, en lo referente a uno de los múltiples Decretos que compiló y expresamente derogó por la compilación (el 1160 de 2010), que tiene como características:
 - Evidencia que la política y la normatividad en la materia refiere fundamentalmente al tema subsidios, como se distribuyen y se terminan asignando y ejecutando,
 - El Decreto 890 de 2017: Dicta disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Desarrolla contenidos sobre subsidios para vivienda de interés social rural.
 - El Decreto 209 de 2018: Adiciona un capítulo al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con la administración y ejecución de los subsidios de vivienda de interés social rural y prioritario rural.

En aspectos sobre condiciones técnicas, ambientales, procesos constructivos y asociados a la financiación:

- La Ley 400 de 1997: Establece en sus diversos apartados:
 - Las condiciones técnicas que en materia de sismo resistencia se debe exigir a las construcciones.
 - Un régimen relacionado con las responsabilidades de todos aquellos que tienen incidencia en el proceso constructivo, desde el diseño, hasta la ejecución e interventoría / supervisión de los proyectos.

- El Decreto 1285 de 2015 y Resolución 0549 del mismo año: Prevén los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones, encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y al ejercicio de actuaciones con responsabilidad ambiental y social, relacionados con las medidas para el ahorro de agua y energía en edificaciones e incentivos para la implementación de las medidas de construcción sostenible.
- La Ley 361 de 1997 y Ley 1287 de 2009: Desarrollan una serie de lineamientos de diferentes tipos para las personas con limitación reducida.
- El Decreto 1787 de 2004: Define dos tipos de modalidad de leasing habitacional, destinados a la adquisición de vivienda familiar y vivienda no familiar y, plantea las directrices para su puesta en ejecución.
- Los 24 CONPES emitidos en materia de vivienda, en su gran mayoría, tienen que ver con aspectos asociados a la financiación de programas VIP / VIS con énfasis en esquemas de subsidio y crédito, siendo la política nacional de edificaciones sostenibles y la de mejoramiento integral de barrios, las que se salen de las temáticas precedentes.

4.1.3. Normas distritales en vivienda

- El Decreto 124 de 2002: Asigna a la Caja de Vivienda Popular la coordinación del programa de mejoramiento integral de barrios.
- El Decreto 511 de 2010: Determina y articula funciones en relación con la adquisición de la propiedad y/o mejoras; y titulación, recibo, administración, manejo y custodia de los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo.
- El Decreto 476 de 2015: Actualmente vigente, en lo relacionado con las acciones de prevención y control, legalización urbanística y mejoramiento integral.
- El Decreto 572 de 2015: Reglamenta el procedimiento especial para el cumplimiento de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat.
- Los Decretos 623 de 2016 y 324 de 2018: Reglamentan actualmente de forma integral el uso de los recursos para subsidios de vivienda, complementarios al crédito, incluido el mejoramiento de vivienda, así como el esfuerzo concertado entre la nación y el D.C., a fin de lograr el acceso a las bolsas de subsidios del gobierno nacional.

4.2. **Análisis del marco normativo nacional y distrital en materia de servicios públicos.**

En materia de servicios públicos se realizó un análisis similar, es decir del nivel nacional y distrital, que se puede resumir así:

4.2.1. Normas nacionales en servicios públicos

- La Ley 142 de 1994: Reglamenta integralmente los asuntos asociados a la prestación de servicios públicos, siendo los elementos más importantes:
 - El régimen de control y vigilancia por parte del estado
 - El régimen tarifario
 - La naturaleza del contrato y el régimen de organización y procedimientos administrativos
- El Decreto 2474 de 1999: Se refiere a la reestructuración de las comisiones de regulación frente a su integración.

- La Ley 632 de 2000: Modifica la Ley 142 de 1994 en materia de subsidios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y prevé fondos de solidaridad en el sector eléctrico y gas.
- Ley 689 de 2000: "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994" en lo relacionado con capturar, consolidar, producir, analizar la información para alcanzar la Certificación en el Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- La Ley 697 de 2001: Declara el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE) como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales de manera sostenible con el medio ambiente y los recursos naturales.
- La Ley 1117 de 2006: Adopta el programa de Normalización de Redes Eléctricas y prevé las directrices para la aplicación de subsidios.
- Ley 1176 de 2007: "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones." Aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, la cual se aplicará en concordancia con los artículos 209 y 287 de la Constitución Política.
- El Decreto Nacional 028 de 2008: Aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, la cual se aplicará en concordancia con los artículos 209 y 287 de la Constitución Política.
- La Ley 1715 de 2014: Se refiere a la necesidad cada vez más apremiante del uso de energías renovables dentro de la matriz energética y a su incorporación en las zonas interconectadas con las energías convencionales.
- Ley 1753 de 2015: "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Aplicación al proceso en cuanto a Tarifas de servicios públicos para servicios de primera infancia y hogares sustitutos. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde operan hogares sustitutos y donde se prestan servicios públicos de atención a primera infancia (hogares comunitarios de bienestar, centros de desarrollo infantil, hogares FAMI y hogares infantiles) serán considerados estrato uno (1), previa certificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- El Decreto 1484 de 2014: "Por el cual se reglamenta la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta a los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones y la Ley 1450 de 2011 en lo atinente a las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral a estos recursos". Funciones para la captura, consolidación, y reporte de la información relacionada con el Sistema Único de Información SUI.
- El Decreto Nacional 1077 de 2015 y su modificación 1217 de 2017, en su parte 3, reglamenta detalladamente la totalidad de los aspectos de prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, aseo, planes departamentales de agua, los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo y, da lineamientos en materia de cómo se usa el sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico.

4.2.2. Normas distritales en servicios públicos

- El Acuerdo Distrital 223 de 2006: "Por medio del cual se establece un mecanismo de seguimiento a los Planes Maestros de Bogotá D.C." Cada una de las Entidades Distritales responsables de los Planes Maestros en coordinación con el

Departamento Administrativo de Planeación Distrital presentará al Concejo de Bogotá anualmente un informe sobre el estado de avance en la ejecución de cada Plan.

- El Acuerdo 257 de 2006: "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones". Aplicación de las funciones de la SDHT, entre las que se destacan: Artículo 115. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital del Hábitat Literal F. Orientar, promover y coordinar las políticas y acciones para la prestación eficiente, bajo adecuados estándares de calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo y el Plan de Gestión Ambiental y velar por su cumplimiento.
- El Decreto 312 de 2006: Por el cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital.
- El Decreto 309 de 2006: Por el cual se adopta el Plan Maestro de Energía para Bogotá Distrito Capital.
- El Decreto 310 de 2006: Por el cual se adopta el Plan Maestro de Gas Natural para Bogotá Distrito Capital.
- El Decreto 313 de 2006: Por el cual se adopta el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios para el Distrito Capital – PMCSF.
- El Decreto 314 de 2006: Por el cual se adopta el Plan Maestro del Sistema de Acueducto y Alcantarillado para Bogotá Distrito Capital.
- El Decreto 317 de 2006: Por el cual se adopta el Plan Maestro de Telecomunicaciones para Bogotá Distrito Capital.
- El Acuerdo 299 de 2007: "Por medio del cual se promueve el acceso a la información relativa a los servicios públicos domiciliarios en Bogotá D. C." El Gobierno Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, adelantará en un marco de concertación interinstitucional con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las entidades del nivel nacional competentes en la materia y las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de Bogotá Distrito Capital, un conjunto de gestiones sistemáticas tendientes a promover el acceso de los ciudadanos a la información sobre los servicios públicos domiciliarios, en relación, entre otros, con los siguientes temas: los derechos y deberes de usuarios y empresas, la estructura tarifaria, el control social y el Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos.
- El Decreto 546 de 2007: "Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital". Que conforma las Comisiones Intersectoriales como las instancias del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital que tienen por objeto garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial.
- El Decreto 620 de 2007: Por medio del cual se complementa el Plan Maestro de Residuos Sólidos (Decreto 312 de 2006), mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para la regularización y construcción de las infraestructuras y equipamientos del Sistema General de Residuos Sólidos, en Bogotá Distrito Capital.
- El Decreto 121 de 2008: "Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat" artículo 3 en el literal f). Orientar, promover y coordinar las políticas y acciones para la prestación eficiente, bajo adecuados estándares de calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo y el Plan de Gestión Ambiental y velar por su cumplimiento y en artículo 11 asignó las siguientes funciones a la Subdirección de Servicios Públicos a. Promover la ejecución de los planes, programas y proyectos de los Planes Maestros de servicios públicos. b. Articular con las

empresas (sic) se servicios públicos nacionales, regionales y locales, la formulación de planes, programas y proyectos conjuntos en el ámbito de la integración y el desarrollo regional. c. Promover la articulación de los planes y programas de expansión de las empresas de servicios públicos, como soporte a los programas y proyectos a cargo del Sector del Hábitat. d. Promover la política de otorgamiento y financiación de los subsidios a los usuarios de estratos bajos para su adopción por el Alcalde Mayor, teniendo en cuenta para ello las estrategias propuestas por las entidades prestadoras de servicios públicos, de acuerdo con la normatividad vigente. e. Diseñar la política de gestión estratégica del ciclo del agua en coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente. f. Promover la asunción de responsabilidades frente a la utilización de recursos no renovables, la mitigación de riesgos y la atención de emergencias por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos. g. Proponer programas y proyectos para el fortalecimiento del control social de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en coordinación con la Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad. h. Evaluar los sistemas de atención a los usuarios en las empresas prestadoras de servicios públicos y orientar las acciones para la mejor atención a las peticiones, quejas y reclamos.

- El Acuerdo 325 de 2008: "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" Aplicación de lo referente a la asimilación al estrato uno donde funcionen los hogares comunitarios y sustitutos certificados por el ICBF.
- El Acuerdo 347 de 2008: "Por el cual se establecen los lineamientos de la política pública del agua en Bogotá, D. C." Establecer los lineamientos para una política pública de la gestión y administración del agua en el Distrito Capital, a fin de recuperar y conservar el equilibrio natural del ciclo hídrico del mismo y asegurar que los habitantes satisfagan sus necesidades actuales sin comprometer las de las generaciones futuras.
- El Decreto 135 de 2009: "Por el cual se reglamenta el Acuerdo 325 de 2008", por medio del cual se asimila el estrato uno (1) para los predios donde funcionen hogares comunitarios y sustitutos legalmente autorizados en lo relacionado con el cobro de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas natural. Aplicación de lo referente a la asimilación al estrato uno donde funcionen los hogares comunitarios y sustitutos certificados por el ICBF.
- El Decreto 088 de 2010. Por medio del cual se complementa el Plan Maestro de Gas Natural (Decreto Distrital 310 de 2006) mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para la implantación y regularización de las infraestructuras y equipamientos del Sistema de Gas Natural Domiciliario, en Bogotá Distrito Capital.
- El Decreto 573 de 2010: Por el cual se complementa el Decreto Distrital 314 de 2006, Plan Maestro del Sistema de Acueducto y Alcantarillado, mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para la regularización, implantación, instalación y registro de las infraestructuras y equipamientos, vinculados al Sistema General de Acueducto y Alcantarillado del Distrito Capital.
- El Decreto 485 de 2011 de "Por el cual se adopta el Plan Distrital del Agua".
- El Decreto 496 de 2011: "Por el cual se asigna a la Secretaría Distrital del Hábitat la representación legal del Distrito Capital en las actuaciones referentes a certificaciones de coberturas mínimas de agua potable y alcantarillado de Bogotá, D.C., expedidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios". Aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecutan las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, la cual se aplicará en concordancia con los artículos 209 y 287 de la Constitución Política.
- Decreto 552 de 2011 "Por el cual se dictan medidas para mejorar las condiciones de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico por parte

de comunidades organizadas en acueductos comunitarios" Acompañamiento a acueductos veredales para la prestación de servicios en la zona rural.

- La Resolución Distrital 1326 de 2012: Por medio de la cual se modifica la resolución 1450 de 2011, que adoptó el procedimiento para la validación del cobro del reconocimiento del mínimo vital de agua potable por parte de las personas prestadoras del servicio de acueducto de conformidad con el artículo 6 del Decreto Distrital 485 de 2011.
- La Resolución Distrital 11 de 2013: Por el cual se adopta las normas técnicas y urbanística para las redes aéreas, la postería y la subterranización de redes de los servicios públicos domiciliarios y las tecnologías de la información y las comunicaciones, ubicados en el espacio público de Bogotá D.C.
- El Decreto 339 de 2014: "Por el cual se establecen condiciones para la garantía del derecho a una vivienda digna con la consideración del estrato socioeconómico uno (1) a las Viviendas de Interés Prioritario que cuenten con financiación de los recursos del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie o del subsidio nacional de vivienda". Aplicación de lo referente a la asimilación al estrato uno a las viviendas de interés prioritario.
- El Decreto 120 de 2018: Por medio del cual se armonizan las normas de los Planes Maestros de Equipamientos, de Servicios Públicos y de Movilidad con las normas de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), las disposiciones que orientan la formulación de los planes directores, de implantación y de regularización y manejo y se dictan otras disposiciones.
- El Decreto 429 de 2018: "Por medio del cual se establece el procedimiento para el cobro y pago de subsidios y contribuciones en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el Distrito Capital y se asignan unas funciones".

4.3. Análisis del marco normativo nacional y distrital en materia de espacio público.

En materia de espacio público se realizó un análisis que para los efectos del presente diagnóstico permite evidenciar:

4.3.1. Normas nacionales en espacio público

- El Decreto 1504 de 1998: Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial.
- El Decreto 1077 de 2015: Reglamenta detalladamente las directrices nacionales en materia de espacio público, contenidas en el Decreto 1504 de 1998
- El Documento CONPES 3718 de 2016 de Política Nacional de Espacio Público: Refiere a los conceptos asociados al espacio público, el fortalecimiento de la información, su articulación con el Ordenamiento Territorial (OT) y el OT ambiental, la articulación de las estrategias sectoriales en materia de espacio público y la gestión y financiación del espacio público.

4.3.2. Normas distritales en espacio público

- El Decreto 215 de 2005: Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital.

4.4. Análisis del marco normativo nacional y distrital en materia de equipamientos de salud y educación

En materia de equipamientos las normas nacionales no hacen referencia a aspectos específicos en la materia, por ende, los referentes normativos son distritales, así:

- Decreto Distrital 318 de 2006: Por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Salud para Bogotá Distrito Capital. Modificado mediante Decreto Distrital 553 de 2012.
- Decreto Distrital 449 de 2006: Por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos Educativos de Bogotá Distrito Capital.

4.5. Análisis del marco normativo en materia de instrumentos y mecanismos que permiten financiar el hábitat desde la perspectiva del ordenamiento territorial

Con el fin de entender cómo los instrumentos, mecanismos y herramientas para financiar el hábitat permiten operar en el territorio, a continuación, se desarrolla una estructura de análisis a partir de la formulación de preguntas que orientan y derivan en los aspectos normativos más sobresalientes en la materia:

4.5.2. Participación en plusvalía:

Consistente en la posibilidad por parte de la administración del cobro del plusvalor que experimentan los inmuebles, que tenga como causa la realización de actuaciones urbanísticas unilaterales del estado y/o de obras públicas.

- ¿Está prevista en el Distrito Capital?: Sí. En el Acuerdo 118 de 2003 se establecen las normas para su aplicación. Se modificó (ampliando los hechos generadores y la exigibilidad) por el Acuerdo 352 de 2008, reglamentada por el Decreto Distrital 20 de 2011.
- ¿Es operativa normativamente en Bogotá?: Sí.
- ¿Requiere algún arreglo normativo adicional para funcionar?: No
- ¿Hoy permitiría capturar valor de manera eficiente?: No ha sido eficientemente ejecutada en ningún lugar del país y Bogotá no es la excepción, sin embargo, puede ser un mecanismo eficiente de captura de valor.

Conclusiones y/o recomendaciones:

- No requiere arreglos institucionales adicionales a los existentes.
- Se debe revisar las áreas de la ciudad en la que se podría cobrar plusvalía por cambio de uso o mejor aprovechamiento a partir de la derogatoria del DD 562 mediante DD 079 de 2016.

4.5.3. Contribución por valorización

Gravamen real sobre la propiedad inmueble, destinado a la construcción de una obra, o plan de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras.

- ¿Está prevista en el Distrito Capital?: Sí, en el Acuerdo 7 de 1984, modificado por el Acuerdo 16 de 1990, se desarrolla el concepto de Valorización por Beneficio General.

- ¿Es operativa normativamente en Bogotá?: Sí.
- ¿Requiere algún arreglo normativo adicional para funcionar?: No
- ¿Hoy permitiría capturar valor de manera eficiente?: Sí

Conclusiones y/o recomendaciones:

- Debería existir articulación entre IDU y SDHT para focalizar obras en el marco de proyectos estratégicos asociados al hábitat.
- Para un cobro de valorización se requiere tramitar un proyecto de Acuerdo ante el Concejo de la ciudad que es de responsabilidad técnica del IDU (Sector Movilidad).
- Luego el IDU, se encarga de asignar el cobro mediante Resolución que permite el recaudo y cobro.

4.5.4. Derechos de construcción y desarrollo – Títulos representativos de derechos de construcción o desarrollo

Mecanismo que busca concretar el reparto de cargas y beneficios, bien sea: (i) como una contraprestación (compensación) a cargas / obligaciones urbanísticas impuestas a inmuebles (en Colombia tratamiento de conservación o suelos clasificados como suelo de protección) o (ii) un porcentaje de los aprovechamientos previstos en una zona (por fuera del esquema aprovechamiento básico y aprovechamiento adicional, porque ello serían derechos adicionales de construcción y desarrollo) que pueden ser convertidos en certificados, bonos, títulos y en general en mercado de derechos a ser transables de acuerdo a los lineamientos que se den .

- ¿Está prevista en el Distrito Capital?: Parcialmente, en lo referente al tratamiento de conservación, en el POT (Decreto 190 de 2004, pero no en lo referente a restricciones ambientales.
- ¿Es operativa normativamente en Bogotá?: Sí, por expresa autorización que da el POT en lo referente al tratamiento de conservación; sin embargo, algunos consideran solicitar nuevamente al Concejo esa autorización junto con la referente a asuntos ambientales, luego de lo cual se debe emitir Decreto Reglamentario para las dos opciones.

Conclusiones y/o recomendaciones:

- Es necesario reglamentar mediante Decreto.

4.5.5. Derechos adicionales de construcción y desarrollo – Títulos representativos de derechos adicionales de construcción o desarrollo

Mecanismo que busca concretar el reparto de cargas y beneficios, bien sea: (i) como una contraprestación (compensación) a cargas / obligaciones urbanísticas impuestas a inmuebles en diferentes ámbitos (los que indique la norma, el plan parcial o la unidad de actuación urbanística) o (ii) un porcentaje de los aprovechamientos previstos en una zona bajo el esquema aprovechamiento básico / aprovechamiento adicional, no a cambio de más obligaciones sino por el hecho mismo del mercado de derechos. Pueden ser convertidos en certificados, bonos, títulos y en general en mercado de derechos a ser transables de acuerdo a los lineamientos que se den.

- ¿Está prevista en el Distrito Capital?: Sí. En el POT (Decreto 190 de 2004).
- ¿Es operativa normativamente en Bogotá? No

- ¿Requiere algún arreglo normativo adicional para funcionar? Sí, Decreto Reglamentario.
- ¿Hoy permitiría capturar valor de manera eficiente? No, al no estar reglamentada.

Conclusiones y/o recomendaciones:

- Es necesario reglamentar mediante Decreto y además se impone la necesaria modificación de las Unidades de Planeamiento Zonal para establecer aprovechamientos básicos y adicionales, además de la adopción de procesos de gestión asociado (planes parciales, actuaciones urbanas integrales).

4.5.6. Compensación de obligaciones – Fondos de compensación

Mecanismo que garantiza el reparto equitativo de cargas y beneficios, que busca la posibilidad de pago en suelo o en dinero de obligaciones urbanísticas.

- ¿Está prevista en el Distrito Capital?: Sí. En el POT (Decreto 190 de 2004).
- ¿Es operativa normativamente en Bogotá? Sí, para lo reglado en el POT y en los decretos de fondos de compensación hoy reglamentados.
- ¿Requiere algún arreglo normativo adicional para funcionar? No, si solo se piensa para las compensaciones hoy reglamentadas, pero si se quisieran optimizar o ampliar se requeriría un Acuerdo que lo autorice y un decreto que lo reglamente.
- ¿Hoy permitiría capturar valor de manera eficiente? Podría optimizarse el pago compensatorio de obligaciones urbanísticas a partir de un decreto técnico que permita establecer donde podría darse este esquema en la ciudad.

Conclusiones y/o recomendaciones:

- Para prever nuevos fondos se requiere proyecto de acuerdo – PA.
- Para permitir compensaciones adicionales (se deben definir) se requiere PA.
- Se requiere modificación a la reglamentación (decreto) si lo que se quiere es ajustar lo existente.
- Se requiere nueva reglamentación para reglamentar nuevas destinaciones y/o fondos.

4.5.7. Focalización de Los recursos obtenidos por aprovechamiento económico del espacio público

Mecanismo que busca armonizar el Decreto Distrital 456 de 2013 (reglamentación económica del espacio público), en el sentido de destinar la totalidad de recursos que se capten por aprovechamiento económico del espacio público en los ámbitos definidos por la SDHT como un proyecto estratégico asociado al hábitat en el financiamiento del proyecto mismo y su sostenibilidad futura.

- ¿Está prevista en el Distrito Capital?: El aprovechamiento: Sí; la destinación para proyectos estratégicos asociados al Hábitat: No. En el Decreto 456 de 2013.
- ¿Es operativa normativamente en Bogotá? No
- ¿Requiere algún arreglo normativo adicional para funcionar? Sí, un Acuerdo y una reglamentación mediante Decreto (se podría explorar la alternativa de solo emitir Decreto).
- ¿Hoy permitiría capturar valor de manera eficiente? No, al no estar armonizado con el Decreto 456 de 2013.

Conclusiones y/o recomendaciones:

- Se considera pertinente PA para hacer más transparente dicha focalización.
- El PA puede ser un artículo en el Plan de Desarrollo Distrital (como en efecto se ordenó estructurar) o incluirlo en el POT (que se sugiere también se haga). No es recomendable PA autónomo.
- Luego, es necesario articular y reglamentar mediante Decreto.

5. Marco jurídico – institucional del hábitat en la perspectiva supramunicipal para Bogotá y los municipios vecinos.

A continuación, se hace un análisis actual sobre las posibilidades supramunicipales para la consolidación de una visión común del hábitat y sus componentes en la región.

5.5. La actual imposibilidad jurídica de prever un área metropolitana y sus municipios circunvecinos.

Desde el año 2013 y a la fecha, existe una imposibilidad jurídica de constitución de un área metropolitana para Bogotá y los municipios circunvecinos, dada por la Ley de Áreas Metropolitanas²⁹, en tanto dicha norma expresa: “La presente ley no aplicará para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial”; es decir sólo sería posible con una Ley especial.

5.6. La Región Administrativa de Planificación Especial – Región Central – Rape Región Central.

Esta figura asociativa está conformada por los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y el Distrito Capital.

Por definición, los asuntos de los que se ocupa trascienden la escala departamental en tanto las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP, son integradas por departamentos, que si bien en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones están compuestos por municipios, estos no tienen representatividad y asiento propio en los órganos de gobierno de este tipo de figuras asociativas (específicamente las RAP), lo que torna prima facie, inconveniente una agenda que implique asuntos entre diversos municipios.

5.7. Otras figuras asociativas de la Ley de Ordenamiento Territorial (Loot).

A la fecha no se evidencian en el ámbito del Distrito Capital y los municipios circunvecinos:

- Provincias Administrativas y de Planificación - PAP
- Asociaciones de entidades territoriales
- Contratos o Convenios Plan

²⁹ Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas”.

5.8. El Comité de Integración Regional – CIT.

Creado en 2015, en el marco de la Comisión Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca, este comité está conformado actualmente por:

- 20 municipios de Cundinamarca, incluyendo Bogotá D.C.
- Gobernación de Cundinamarca
- Corporación Autónoma Regional (CAR) regional Cundinamarca
- Corporinoquía
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Ministerio del Interior
- Dos gremios: Asomuña y Asoproleche
- ONG Fundación La Cruz
- Consejo Territorial de Sopó

El CIT busca la consolidación del proceso de integración regional, a partir de la visión de desarrollo futuro, que se estructura en los siguientes ejes de la agenda temática común aprobada, siendo ellos:

- Desarrollo sostenible del territorio – Huella urbana
- Territorio interconectado y articulado
- Territorio competitivo e innovador
- Territorio con sustentabilidad ambiental y alimentaria
- Territorio equitativo
- Ciudadanía con identidad regional
- Gobernanza regional

Su estrategia de acción se concreta en acuerdos técnicos subregionales de ordenamiento territorial suscritos, así:

- Subregión Oriente: Bogotá, Choachí, La Calera, Sesquilé y Ubaque.
- Subregión Sur: Bogotá, Fusagasugá, Sibaté y Soacha.
- Subregión Centro: Bogotá, Cajicá, Cota, Chía, La Calera, Tabio y Zipaquirá.
- Subregión Occidente: Bogotá y Funza.

Estos ejes estratégicos que al convertirse en un compromiso municipal de inclusión en los POT o en los instrumentos que lo desarrollen implican una posibilidad seria y al corto plazo, de concreción de una agenda compartida del hábitat.

6. Conclusiones generales de carácter prospectivo

6.5. Desagregación de conclusiones mediante metodología DOFA

Con el objetivo de sintetizar el diagnóstico realizado desde la perspectiva jurídica e institucional, se presentan las conclusiones mediante la metodología DOFA:

debilidades³⁰, oportunidades³¹, fortalezas³² y amenazas³³, la cual se presenta a continuación:

6.5.1. Debilidades:

- Un marco institucional actual que tiene la gestión de los elementos del hábitat (vivienda, espacio público, servicios públicos, movilidad, equipamientos) fragmentados tanto en diversas entidades del sector, como en otros sectores, lo que es antítesis de una entidad, sector gestor /operador único para el hábitat.
- Bajo nivel de articulación entre entidades con competencias en los diversos asuntos asociados al hábitat.
- En el marco institucional vigente, las instancias de articulación³⁴; más que por su diseño institucional, por la manera como se han puesto en ejecución, siguen siendo escenarios de discusión y consenso temáticos y fragmentan acciones integrales asociadas al hábitat, que por lo anterior no tienen y ejecutan un objetivo común: una política que en desarrollo del POT y los planes de desarrollo, se establezca como el elemento marco para el desarrollo de intervenciones, programas y proyectos, mediante un procedimiento claro y obligante incluso para la decisión última de su adopción, así como de enfiar obligatoriamente todos los recursos sectoriales y las acciones propias de cada entidad, a las actividades / finalidades de dicha intervención, programa o proyecto.
- Las debilidades institucionales actuales implican una no resolución de aspectos como la discusión conceptual del manejo unificado o desagregado de los componentes físicos del hábitat (vivienda y entorno), que se debe señalar, no se está diciendo que solo el sector o entidad sea la que gestione directamente todos los componentes del hábitat, entre otras porque ello implicaría una reforma administrativa y lo planteado en el Acuerdo 257 de 2006 es conceptualmente eficiente (pese a que en la literatura existen operadores únicos del hábitat), sino que pueda existir una operación institucional con diversas autoridades operadoras en el marco de los principios rectores establecidos en la Política del Hábitat.
- Una evidente debilidad del control urbano (incluido el asociado a lo patrimonial) que en el día a día recrudece las problemáticas del hábitat en todos sus órdenes, ocupación informal, construcción sin licenciamientos, ocupación del espacio público incluidos asuntos asociados a la movilidad, etc.
- Desde la normativa e instrumentos asociados al hábitat, se observa cómo ni las directrices del POT ni de los diversos planes de desarrollo, han sido ejecutados a partir de concebir proyectos integrales del hábitat y que tengan un nivel de concreción significativo para la transformación de los territorios.
- Se observa inequidad normativa y en consecuencia institucional y presupuestal, en aspectos como:
Existe una política y por ende una normativa e instrumentos jurídicos (de planificación, gestión y financiación) en materia de promoción, mantenimiento y mejoramiento de vivienda, de renovación y desarrollo urbanos, que

³⁰ Identificación de las condiciones desfavorables en que se encuentra un tema específico para responder a las diferentes presiones que generan el deterioro social, físico, económico, función en general.

³¹ Están dadas por el potencial aprovechamiento de la conveniente confluencia de condiciones en el contexto territorial desde cada tema específico y un periodo de tiempo, para proyectar posibles acciones que orienten el cumplimiento del objetivo central, en este caso, la política.

³² Identificación de elementos y condiciones favorables del tema específico que le permiten contar con el potencial soporte para enfrentar las diferentes presiones que generan disfuncionalidades.

³³ Son las acciones externas y/o provenientes de fuera del territorio, que se prevé pueden producir daño material y/o inmaterial originadas por eventos naturales o acciones antrópicas.

³⁴ Entendidos como el Consejo Superior de Espacio Público, el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo del Hábitat, las Comisiones Intersectoriales, los Consejos Consultivos, además de los aún vigentes Consejo Distrital de Vivienda de Interés Social y Urbanismo y para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático.

independiente de sus resultados, desde la perspectiva jurídica e institucional enfoca esfuerzos administrativos, normativos y financieros en esos tratamientos, pero no una clara fortaleza, normativa, institucional y de recursos en los sectores sometidos a la consolidación.

- Una política y por ende una normativa e instrumentos jurídicos que integren proyectos que:

En materia de movilidad, defina con detalle y claramente apuestas como: la peatonalización, la promoción del transporte público, la conservación y mejoramiento vial, el desincentivo a vehículos particulares y estacionamientos, etc.

En materia de espacio público, defina aspectos como: generación y mantenimiento del espacio público, tipos de espacio público, estándares de este, manejo y recursos, etc.

En materia de dotaciones, defina aspectos como: generación y mantenimiento, mejora de este tipo de actividades en materia de tipologías, impactos y medidas de mitigación, manejo y recursos, etc.

En materia de servicios públicos, defina aspectos como: lograr que haya coordinación entre los planes (maestros) de las empresas prestadoras y las decisiones de ordenamiento territorial y ejecución de la gestión del hábitat.

En materia de promoción, mantenimiento y mejoramiento de vivienda, defina aspectos como: reglas claras que fomenten y obliguen a la generación, renovación, mejoramiento, consolidación de la vivienda y de la vivienda social, que además tenga vocación de permanencia y ausencia de deterioros urbanos que paupericen a sus habitantes y sus entornos.
 - Se observa una política que desde el sector hábitat enfatiza sobre la política asociada a la financiación de la VIS y la VIP mediante subsidios y fortalecimiento de la actividad crediticia de los demandantes, pero no incide de manera generalizada en aspectos como: su localización, estándares de calidad de la vivienda y el entorno, reducción de déficits en mercados diferentes a la vivienda nueva (usada), promoción de nuevas maneras de tenencia diferente a la propiedad y al leasing, la permanencia de la población beneficiaria de proyectos de VIS/VIP, etc.
 - Un divorcio evidente entre: (i) los instrumentos de planificación y (ii) los planes de desarrollo de los gobiernos de turno y la priorización de actividades programas y proyectos, que, si bien pueden tener lenguajes comunes, difieren diametralmente o en todo caso no son correspondientes, en los énfasis y las actuaciones puntuales a desarrollar.
 - Pese a que existe avances legislativos evidentes en materia de instrumentos de gestión del suelo, no se han usado como instrumentos sistemáticos y eficientes para cumplir con finalidades coordinadas en el marco de proyectos y actuaciones integrales e integrados entre las entidades encargadas de los diferentes componentes del hábitat, con una agenda, tiempos, roles y recursos claros.
 - No se cuenta con fuentes de financiación específicas para implementar los proyectos señalados tanto por el POT como por diferentes instrumentos de planificación complementaria o intermedia, con excepción de algunos asuntos aislados y, en ese sentido marginales, y/o de poco impacto, pese a lo cuantiosos que podrían ser si se pudieran agregar y usar coordinadamente.
- De la misma forma, pese a que los avances legislativos e incluso jurídicos distritales se han nominado diferentes instrumentos de financiación, no se han puesto de cara a un objetivo común, con acciones coordinadas, con esfuerzos incluido el uso de recursos concentrados (no dispersos) que permitan transformaciones reales y de impacto.
- En materia regional existen las más grandes debilidades normativas e institucionales en la medida que el Distrito Capital y las entidades territoriales

municipales circunvecinas no han avanzado en acciones concretas y/o jurídicamente obligantes, pero lo más importante, que se legitimen por las entidades territoriales como políticas de largo plazo, sean apropiadas por la ciudadanía y en tal sentido se vuelva obligante para las nuevas administraciones que asumen cada período de gobierno nuevo.

- En materia de hábitat rural, también es evidente la gran debilidad normativa, desde la consecución misma de datos de diagnóstico claros y detallados relacionados con los elementos o componentes físicos del hábitat, la ausencia de un hacer en materia de la promoción del hábitat rural de forma integral; siendo además un hecho claro que los instrumentos de planificación intermedia como las unidades de planificación rural – UPR son de reciente expedición, quedando pendiente una gran tarea para promover dicho hábitat integral en el territorio rural; aunado a una problemática que se puede evidenciar en el marco jurídico nacional y es cómo una gran parte de los instrumentos de gestión y financiación del desarrollo territorial, están previstos normativamente para las dinámicas urbanas y no para las rurales, lo que implica su imposibilidad de aplicación en dichos territorios (por ejemplo: las declaratorias de desarrollo y construcción prioritarias, etc.).
- Revisión del POT (en el marco del cuatrienio 2016 – 2019) por vencimiento de vigencias. Oportunidad para poder construir un enfoque integral en las acciones de gestión / ejecución / financiación del hábitat en cada uno de sus componentes, a partir de una política que debidamente formulada, garantice procesos idóneos de planificación, gestión del suelo y financiación territorial, acorde con una imagen y modelo objetivo de lo que debe implicar el hábitat y sus elementos en la ciudad.
- Tal como se indicado en el documento, las actuales estructuras en materia institucional y normativa son una oportunidad, en tanto existen, y no implican construirse de cero, sobre todo cuando es evidente que, aunque puedan siempre buscar optimizarse o reformarse, la gran problemática al momento de gestionar el hábitat ha sido la manera como se ha hecho.
- Convencimiento institucional y ciudadano de aunar recursos públicos, esfuerzos institucionales, acciones público – privadas en aras de programas y proyectos integrales, transformadores y en ese sentido de impacto para la ciudad, independiente la escala (local, zonal, urbana o metropolitana).
- Convencimiento pleno de prever proyectos que concreten las diferentes intenciones y políticas públicas en materia del hábitat en intervenciones y/o acciones integrales, coordinadas e intersectoriales que permitan poner en ejecución instrumentos de gestión y financiación de manera eficiente.
- La cada vez mayor claridad y necesidad de hacer objetivas y transparentes las acciones público-privadas en materia del hábitat, que permitan su construcción y sostenibilidad en el tiempo, así como la necesaria apropiación social para que las acciones y esfuerzos públicos tengan posibilidad de permanencia y duración.
- Si bien las necesidades públicas en materia de recursos son muchas y existen restricciones presupuestales, Bogotá tiene un altísimo nivel de recaudo y su potencial de crecimiento también lo es, a lo que debe aunarse la posibilidad de gestión más eficiente y obtención de recursos adicionales mediante mecanismos / instrumentos de captura de valor para desarrollar proyectos integrales en materia de hábitat.
- La institucionalidad, pese a tener aspectos de debilidad y a la necesidad de ajustes de cara a una gestión adecuada del hábitat como integralidad en la gestión / ejecución de sus componentes, en sí misma, también es una fortaleza y una oportunidad y ser usada de una manera mucho más eficiente.
- Los avances y discusiones frente a la normativa y los programas y proyectos se convierten en una fortaleza, en tanto se logren concretar aspectos relacionados con los elementos del hábitat (vivienda, espacio público, servicios públicos,

movilidad, equipamientos), no solo en el marco de la presente política, de los planes de desarrollo futuros y en la revisión del POT sino de los instrumentos de planificación intermedia que hoy existen y están en plena ejecución o los que a futuro se pretendan formular.

- Desde el marco jurídico nacional, sobre todo en materia de hábitat urbano, existe definida una batería instrumental en materia de gestión y financiación clara, que permite en todos los casos, poner a disposición de la Administración Distrital dichos instrumentos en el marco de una estrategia que debe partir del uso óptimo, eficiente y adecuado de aquellos que más se adecuen a las necesidades de los diferentes proyectos, actuaciones, actividades y en general intervenciones a desarrollar en el área de estudio, máxime cuando Bogotá es una de las administraciones con mayor capacidad técnica en el país.
- Se cuenta con un sector hábitat, que lidera y coordina los asuntos relacionados con hábitat que si bien hoy tiene debilidades al interior del sector mismo y con los demás sectores que operan los componentes físicos del hábitat que no están en el sector, pueden ajustarse a fin de superarse y por ende, dicho sector es una fortaleza institucional, que permitiría en un escenario de coordinación real intra e intersectorial, optimizar los recursos asignados presupuestalmente y/o el uso de instrumentos / mecanismos que permitan cumplir con las finalidades que se definen en el marco de la política, que se circunscribe al POT y a los planes de desarrollo.
- Se cuenta con escenarios de coordinación, de discusión y consenso que se convierten en una fortaleza y claramente en una oportunidad para que se puedan discutir intervenciones, acciones, programas y proyectos asociados al hábitat y sus componentes, de forma que permitan su puesta en ejecución con concurrencia de esfuerzos y en tal sentido sometidos a una priorización con enfoque de integralidad.
- El POT surge como una fortaleza (en tanto si bien está en proceso de revisión ordinaria), evidencia una serie de subprogramas que, si bien se han venido aplicando fragmentada y aisladamente, de ser usados y puestos en ejecución con enfoque de integralidad, se ocupan de sus diferentes elementos o componentes físicos.

De igual manera, en el actual proceso de revisión del POT se ha buscado por parte del sector hábitat diagnosticar e incidir en la formulación, a partir de una visión de gestionar lo planificado con vocación de integralidad, de manejo articulado de recursos, de definir las prioridades sectoriales con carácter de integralidad y a partir de una priorización multisectorial que busque mitigar los déficits y concretar y maximizar las potencialidades territoriales.

- Mantener la actual desarticulación institucional que derive en problemáticas o decisiones contradictorias o polémicas al momento de definir tanto la política de hábitat como el proceso de formulación del POT y/o las ejecutorias en esas materias.
- Desacuerdos que en el marco de la implementación de la política de hábitat y del POT (vigente y a adoptar) deriven en no estructurar, implementar y ejecutar integralmente tanto los instrumentos de planificación como la puesta en ejecución de los instrumentos de gestión del suelo, tal como se ha evidenciado hasta hoy.
- Ausencia de reglamentación y/o implementación de instrumentos urbanos de financiación: a la fecha la utilización de instrumentos de financiación en Bogotá ha sido precaria, por lo que esto puede ser una limitante a la hora de buscar fuentes alternativas de financiación para la implementación de la política.
- Persistencia en el evidente distanciamiento entre los programas y proyectos previstos en los planes de desarrollo, el POT (vigente o que se adopte en el marco de su revisión) y los planes sectoriales.

- Conflictos entre la verdadera comprensión del hábitat y sus componentes físicos como elementos centrales, estratégicos y necesarios de las transformaciones urbanas de la ciudad y las consecuentes pérdidas de oportunidad de generar, políticas, acciones, normas, instrumentos, programas y proyectos que realmente sean efectivos a partir de que la coordinación y priorización concertada de actuaciones conjuntas y ejecutadas en tiempo, no se vuelve una obligación pública distrital.
- Deficiencias persistentes en el control urbano, en buena medida por no entender la importancia de esta actividad como un elemento y acción pública que debe tener recursos administrativos y financieros suficientes.
- (vivienda, espacio público, servicios públicos, movilidad, equipamientos) fragmentados tanto en diversas entidades del sector, como en otros sectores, lo que es antítesis de una entidad, sector gestor /operador único para el hábitat.
- Bajo nivel de articulación entre entidades con competencias en los diversos asuntos asociados al hábitat.
- En el marco institucional vigente, las instancias de articulación³⁵; más que por su diseño institucional, por la manera como se han puesto en ejecución, siguen siendo escenarios de discusión y consenso temáticos y fragmentan acciones integrales asociadas al hábitat, que por lo anterior no tienen y ejecutan un objetivo común: una política que en desarrollo del POT y los planes de desarrollo, se establezca como el elemento marco para el desarrollo de intervenciones, programas y proyectos, mediante un procedimiento claro y obligante incluso para la decisión última de su adopción, así como de enfilar obligatoriamente todos los recursos sectoriales y las acciones propias de cada entidad, a las actividades / finalidades de dicha intervención, programa o proyecto.
- Las debilidades institucionales actuales implican una no resolución de aspectos como la discusión conceptual del manejo unificado o desagregado de los componentes físicos del hábitat (vivienda y entorno), que se debe señalar, no se está diciendo que solo el sector o entidad sea la que gestione directamente todos los componentes del hábitat, entre otras porque ello implicaría una reforma administrativa y lo planteado en el Acuerdo 257 de 2006 es conceptualmente eficiente (pese a que en la literatura existen operadores únicos del hábitat), sino que pueda existir una operación institucional con diversas autoridades operadoras en el marco de los principios rectores establecidos en la Política del Hábitat.
- Una evidente debilidad del control urbano (incluido el asociado a lo patrimonial) que en el día a día recrudece las problemáticas del hábitat en todos sus órdenes, ocupación informal, construcción sin licenciamientos, ocupación del espacio público incluidos asuntos asociados a la movilidad, etc.
- Desde la normativa e instrumentos asociados al hábitat, se observa cómo ni las directrices del POT ni de los diversos planes de desarrollo, han sido ejecutados a partir de concebir proyectos integrales del hábitat y que tengan un nivel de concreción significativo para la transformación de los territorios.
- Se observa inequidad normativa y en consecuencia institucional y presupuestal, en aspectos como:

Existe una política y por ende una normativa e instrumentos jurídicos (de planificación, gestión y financiación) en materia de promoción, mantenimiento y mejoramiento de vivienda, de renovación y desarrollo urbanos, que independiente de sus resultados, desde la perspectiva jurídica e institucional enfoca esfuerzos administrativos, normativos y financieros en esos tratamientos,

³⁵ Entendidos como el Consejo Superior de Espacio Público, el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo del Hábitat, las Comisiones Intersectoriales, los Consejos Consultivos, además de los aún vigentes Consejo Distrital de Vivienda de Interés Social y Urbanismo y para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático.

pero no una clara fortaleza, normativa, institucional y de recursos en los sectores sometidos a la consolidación.

- Una política y por ende una normativa e instrumentos jurídicos que integren proyectos que:

En materia de movilidad, defina con detalle y claramente apuestas como: la peatonalización, la promoción del transporte público, la conservación y mejoramiento vial, el desincentivo a vehículos particulares y estacionamientos, etc.

En materia de espacio público, defina aspectos como: generación y mantenimiento del espacio público, tipos de espacio público, estándares de este, manejo y recursos, etc.

En materia de dotaciones, defina aspectos como: generación y mantenimiento, mejora de este tipo de actividades en materia de tipologías, impactos y medidas de mitigación, manejo y recursos, etc.

En materia de servicios públicos, defina aspectos como: lograr que haya coordinación entre los planes (maestros) de las empresas prestadoras y las decisiones de ordenamiento territorial y ejecución de la gestión del hábitat.

En materia de promoción, mantenimiento y mejoramiento de vivienda, defina aspectos como: reglas claras que fomenten y obliguen a la generación, renovación, mejoramiento, consolidación de la vivienda y de la vivienda social, que además tenga vocación de permanencia y ausencia de deterioros urbanos que paupericen a sus habitantes y sus entornos.

- Se observa una política que desde el sector hábitat enfatiza sobre la política asociada a la financiación de la VIS y la VIP mediante subsidios y fortalecimiento de la actividad crediticia de los demandantes, pero no incide de manera generalizada en aspectos como: su localización, estándares de calidad de la vivienda y el entorno, reducción de déficits en mercados diferentes a la vivienda nueva (usada), promoción de nuevas maneras de tenencia diferente a la propiedad y al leasing, la permanencia de la población beneficiaria de proyectos de VIS/VIP, etc.
 - Un divorcio evidente entre: (i) los instrumentos de planificación y (ii) los planes de desarrollo de los gobiernos de turno y la priorización de actividades programas y proyectos, que, si bien pueden tener lenguajes comunes, difieren diametralmente o en todo caso no son correspondientes, en los énfasis y las actuaciones puntuales a desarrollar.
 - Pese a que existe avances legislativos evidentes en materia de instrumentos de gestión del suelo, no se han usado como instrumentos sistemáticos y eficientes para cumplir con finalidades coordinadas en el marco de proyectos y actuaciones integrales e integrados entre las entidades encargadas de los diferentes componentes del hábitat, con una agenda, tiempos, roles y recursos claros.
 - No se cuenta con fuentes de financiación específicas para implementar los proyectos señalados tanto por el POT como por diferentes instrumentos de planificación complementaria o intermedia, con excepción de algunos asuntos aislados y, en ese sentido marginales, y/o de poco impacto, pese a lo cuantiosos que podrían ser si se pudieran agregar y usar coordinadamente.
- De la misma forma, pese a que los avances legislativos e incluso jurídicos distritales se han nominado diferentes instrumentos de financiación, no se han puesto de cara a un objetivo común, con acciones coordinadas, con esfuerzos incluido el uso de recursos concentrados (no dispersos) que permitan transformaciones reales y de impacto.
- En materia regional existen las más grandes debilidades normativas e institucionales en la medida que el Distrito Capital y las entidades territoriales municipales circunvecinas no han avanzado en acciones concretas y/o jurídicamente obligantes, pero lo más importante, que se legitimen por las

entidades territoriales como políticas de largo plazo, sean apropiadas por la ciudadanía y en tal sentido se vuelva obligante para las nuevas administraciones que asumen cada período de gobierno nuevo.

- En materia de hábitat rural, también es evidente la gran debilidad normativa, desde la consecución misma de datos de diagnóstico claros y detallados relacionados con los elementos o componentes físicos del hábitat, la ausencia de un hacer en materia de la promoción del hábitat rural de forma integral; siendo además un hecho claro que los instrumentos de planificación intermedia como las unidades de planificación rural – UPR son de reciente expedición, quedando pendiente una gran tarea para promover dicho hábitat integral en el territorio rural; aunado a una problemática que se puede evidenciar en el marco jurídico nacional y es cómo una gran parte de los instrumentos de gestión y financiación del desarrollo territorial, están previstos normativamente para las dinámicas urbanas y no para las rurales, lo que implica su imposibilidad de aplicación en dichos territorios (por ejemplo: las declaratorias de desarrollo y construcción prioritarias, etc.).

6.5.2. Oportunidades:

- Revisión del POT (en el marco del cuatrienio 2016 – 2019) por vencimiento de vigencias. Oportunidad para poder construir un enfoque integral en las acciones de gestión / ejecución / financiación del hábitat en cada uno de sus componentes, a partir de una política que debidamente formulada, garantice procesos idóneos de planificación, gestión del suelo y financiación territorial, acorde con una imagen y modelo objetivo de lo que debe implicar el hábitat y sus elementos en la ciudad.
- Tal como se indicado en el documento, las actuales estructuras en materia institucional y normativa son una oportunidad, en tanto existen, y no implican construirse de cero, sobre todo cuando es evidente que, aunque puedan siempre buscar optimizarse o reformarse, la gran problemática al momento de gestionar el hábitat ha sido la manera como se ha hecho.
- Convencimiento institucional y ciudadano de aunar recursos públicos, esfuerzos institucionales, acciones público – privadas en aras de programas y proyectos integrales, transformadores y en ese sentido de impacto para la ciudad, independiente la escala (local, zonal, urbana o metropolitana).
- Convencimiento pleno de prever proyectos que concreten las diferentes intenciones y políticas públicas en materia del hábitat en intervenciones y/o acciones integrales, coordinadas e intersectoriales que permitan poner en ejecución instrumentos de gestión y financiación de manera eficiente.
- La cada vez mayor claridad y necesidad de hacer objetivas y transparentes las acciones público-privadas en materia del hábitat, que permitan su construcción y sostenibilidad en el tiempo, así como la necesaria apropiación social para que las acciones y esfuerzos públicos tengan posibilidad de permanencia y duración.
- Si bien las necesidades públicas en materia de recursos son muchas y existen restricciones presupuestales, Bogotá tiene un altísimo nivel de recaudo y su potencial de crecimiento también lo es, a lo que debe aunarse la posibilidad de gestión más eficiente y obtención de recursos adicionales mediante mecanismos / instrumentos de captura de valor para desarrollar proyectos integrales en materia de hábitat.

6.5.3. Fortalezas:

- La institucionalidad, pese a tener aspectos de debilidad y a la necesidad de ajustes de cara a una gestión adecuada del hábitat como integralidad en la

gestión / ejecución de sus componentes, en sí misma, también es una fortaleza y una oportunidad y ser usada de una manera mucho más eficiente.

- Los avances y discusiones frente a la normativa y los programas y proyectos se convierten en una fortaleza, en tanto se logren concretar aspectos relacionados con los elementos del hábitat (vivienda, espacio público, servicios públicos, movilidad, equipamientos), no solo en el marco de la presente política, de los planes de desarrollo futuros y en la revisión del POT sino de los instrumentos de planificación intermedia que hoy existen y están en plena ejecución o los que a futuro se pretendan formular.
- Desde el marco jurídico nacional, sobre todo en materia de hábitat urbano, existe definida una batería instrumental en materia de gestión y financiación clara, que permite en todos los casos, poner a disposición de la Administración Distrital dichos instrumentos en el marco de una estrategia que debe partir del uso óptimo, eficiente y adecuado de aquellos que más se adecuen a las necesidades de los diferentes proyectos, actuaciones, actividades y en general intervenciones a desarrollar en el área de estudio, máxime cuando Bogotá es una de las administraciones con mayor capacidad técnica en el país.
- Se cuenta con un sector hábitat, que lidera y coordina los asuntos relacionados con hábitat que si bien hoy tiene debilidades al interior del sector mismo y con los demás sectores que operan los componentes físicos del hábitat que no están en el sector, pueden ajustarse a fin de superarse y por ende, dicho sector es una fortaleza institucional, que permitiría en un escenario de coordinación real intra e intersectorial, optimizar los recursos asignados presupuestalmente y/o el uso de instrumentos / mecanismos que permitan cumplir con las finalidades que se definan en el marco de la política, que se circunscribe al POT y a los planes de desarrollo.
- Se cuenta con escenarios de coordinación, de discusión y consenso que se convierten en una fortaleza y claramente en una oportunidad para que se puedan discutir intervenciones, acciones, programas y proyectos asociados al hábitat y sus componentes, de forma que permitan su puesta en ejecución con concurrencia de esfuerzos y en tal sentido sometidos a una priorización con enfoque de integralidad.
- El POT surge como una fortaleza (en tanto si bien está en proceso de revisión ordinaria), evidencia una serie de subprogramas que, si bien se han venido aplicando fragmentada y aisladamente, de ser usados y puestos en ejecución con enfoque de integralidad, se ocupan de sus diferentes elementos o componentes físicos.

De igual manera, en el actual proceso de revisión del POT se ha buscado por parte del sector hábitat diagnosticar e incidir en la formulación, a partir de una visión de gestionar lo planificado con vocación de integralidad, de manejo articulado de recursos, de definir las prioridades sectoriales con carácter de integralidad y a partir de una priorización multisectorial que busque mitigar los déficits y concretar y maximizar las potencialidades territoriales.

6.5.4. Amenazas:

- Mantener la actual desarticulación institucional que derive en problemáticas o decisiones contradictorias o polémicas al momento de definir tanto la política de hábitat como el proceso de formulación del POT y/o las ejecutorias en esas materias.
- Desacuerdos que en el marco de la implementación de la política de hábitat y del POT (vigente y a adoptar) deriven en no estructurar, implementar y ejecutar integralmente tanto los instrumentos de planificación como la puesta en ejecución de los instrumentos de gestión del suelo, tal como se ha evidenciado hasta hoy.

- Ausencia de reglamentación y/o implementación de instrumentos urbanos de financiación: a la fecha la utilización de instrumentos de financiación en Bogotá ha sido precaria, por lo que esto puede ser una limitante a la hora de buscar fuentes alternativas de financiación para la implementación de la política.
- Persistencia en el evidente distanciamiento entre los programas y proyectos previstos en los planes de desarrollo, el POT (vigente o que se adopte en el marco de su revisión) y los planes sectoriales.
- Conflictos entre la verdadera comprensión del hábitat y sus componentes físicos como elementos centrales, estratégicos y necesarios de las transformaciones urbanas de la ciudad y las consecuentes pérdidas de oportunidad de generar, políticas, acciones, normas, instrumentos, programas y proyectos que realmente sean efectivos a partir de que la coordinación y priorización concertada de actuaciones conjuntas y ejecutadas en tiempo, no se vuelve una obligación pública distrital.
- Deficiencias persistentes en el control urbano, en buena medida por no entender la importancia de esta actividad como un elemento y acción pública que debe tener recursos administrativos y financieros suficientes.