



# CONVENIO MARCO ASOCIACIÓN N.º 43 / 162

CELEBRADO ENTRE EL INSTITUTO DE  
VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA  
URBANA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA  
– INVISBU, LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA  
CONSTRUCCIÓN REGIONAL DE SANTANDER  
CAMACOL Y LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN  
DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA



Alcaldía de  
Bucaramanga



**INVISBU**  
Instituto de Vivienda de Interés Social  
y Reforma Urbana de Bucaramanga



# TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN</b>	<b>4</b>
Introducción	
Metodología	
Cronograma	
<hr/>	
<b>FASE 0 - ETAPA PRELIMINAR</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 - Contexto territorial y dinámica socioeconómica Bucaramanga y AM</b>	<b>11</b>
1. Contexto territorial Bucaramanga y AM	
2. Dinámica socioeconómica Bucaramanga y AM	
<b>CAPÍTULO 2 - Análisis de demanda y oferta de vivienda nueva en Bucaramanga y AM</b>	<b>16</b>
<b>1. Marco conceptual</b>	
1.1 Principales características de los hogares en el área metropolitana de Bucaramanga	
1.1.1 Población	
1.1.2 Estructura poblacional en el área metropolitana de Bucaramanga	
1.1.3 Hogares y viviendas en el área metropolitana de Bucaramanga	
1.1.4 Características poblacionales	
1.1.5 Porcentaje de hogares según el número de personas que residen en ellos	
1.1.6 Necesidades habitacionales en el área metropolitana de Bucaramanga	
<b>2. Aproximación a la demanda de vivienda en Bucaramanga</b>	
2.1 Metodología	
2.2 Demanda Potencial	
2.2.1 Características de los Hogares	
2.2.2 Expectativas de compra de vivienda	
2.3 Demanda Efectiva	
2.4 Conclusiones Demanda de vivienda en Bucaramanga	
2.5 Conclusiones Demanda de vivienda en el área metropolitana de Bucaramanga	
<b>3. Análisis de cifras oferta de vivienda nueva en Bucaramanga</b>	
3.1 Metodología	
3.2 Comportamiento de la Actividad Edificadora	
3.3 Balance general de la actividad edificadora: oferta y ventas de vivienda nueva formal en Bucaramanga y área metropolitana	
3.4 Conclusiones Oferta de vivienda nueva formal en Bucaramanga	
3.5 Conclusiones Oferta de vivienda nueva formal en el área metropolitana de Bucaramanga	
3.6 Otras consideraciones importantes del comportamiento de la oferta de vivienda nueva formal	
<b>4. Demanda insatisfecha</b>	
<b>5. Conclusiones generales</b>	

**CAPÍTULO 3 - Marco normativo OUE y su potencial para renovación urbana** 50

- 1. Marco normativo general de las operaciones urbanas estratégicas (Fase 0)**
  - 1.1. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
  - 1.2. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con la Ley 388 de 1997
  - 1.3. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Plan Nacional de Desarrollo Vigente.
  - 1.4. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Plan de Desarrollo Departamental
  - 1.5. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con Plan de Desarrollo Metropolitano
  - 1.6. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Acuerdo Municipal 011 de 2014.
  - 1.7. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Acuerdo 013 de 2020  
- Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023  
"BUCARAMANGA, UNA CIUDAD DE OPORTUNIDADES"
- 2. Análisis preliminar del potencial para renovación urbana de las operaciones urbanas estratégicas como instrumento de planificación urbana (Fase 0)**

**FASE 1 - EVALUACIÓN Y ESTUDIO** 94

**CAPÍTULO 1 - Componente jurídico de los instrumentos de planeación, gestión y financiación y las Operaciones Urbanas Estratégicas** 95

- 1. Instrumentos para orientar el desarrollo territorial**
  - 1.1 Instrumentos de planificación
    - Plan de Ordenamiento Básico
    - Plan de desarrollo
    - Macroproyectos urbanos
    - Planes parciales
    - Áreas de manejo especial
    - Planes zonales
    - Planes especiales urbanos y rurales
    - Plan de espacio público y equipamientos
    - Planes de estacionamiento
    - Áreas de manejo especial (AME)
  - 1.2. Instrumentos de gestión
    - Intervención sobre la estructura predial
    - Intervención jurídica o estatal
  - 1.3. Instrumentos de financiación
- 2. Instrumentos complementarios al Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga**
  - 2.1. Planes de implantación
  - 2.2. Planes Especiales de Manejo y Protección
  - 2.3. Deberes urbanísticos
  - 2.4. Actos Administrativos de Legalización urbanística de Asentamientos Humanos
  - 2.5. Plan Maestro de Espacio Público de Bucaramanga -PMEP
  - 2.6. Plan Integral Zonal del Norte de Bucaramanga - PIZ
  - 2.7. Transferencia de derechos de edificabilidad para Bienes Inmuebles de Interés Cultural
  - 2.8. Las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN)
  - 2.9. Las Operaciones Urbanas Estratégicas (OUE)

**CAPÍTULO 2 - Componente económico relacionado con las Operaciones Urbanas Estratégicas** 140

- 1. Información del Plano socioeconómico**
- 2. Aproximación a los costos de los terrenos a partir del estudio ISOPRECIOS**
- 3. Recursos para cierre financiero de los hogares de las Operaciones Urbanas Estratégicas**
  - 3.1. Estrategia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en Vivienda
  - 3.2. Fuentes de recursos para la adquisición de una vivienda
  - 3.3. El subsidio familiar de vivienda del orden nacional y municipal
- 4. Disposiciones financieras de la Política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga**
- 5. Beneficios tributarios para las Operaciones Urbanas Estratégicas**

**CAPÍTULO 3 - Análisis técnico de las Operaciones Urbanas Estratégicas** 156

- 1. Análisis de las operaciones urbanas estratégicas**
  - 1.1. OPERACIÓN CABECERA
    - 1.1.1. Objetivo señalado en el POT
    - 1.1.2. Áreas de actividad
    - 1.1.3. Tratamientos
    - 1.1.4. Edificabilidad
    - 1.1.5. Perfiles Viales
    - 1.1.6. Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos
    - 1.1.7. Subsistema de Transporte
    - 1.1.8. Subsistema de Infraestructura Vial
    - 1.1.9. Sistema de Espacio Público
    - 1.1.10. Disponibilidad de Servicios Públicos
    - 1.1.11. Zonas de Protección y/o Conservación.
    - 1.1.12. Fuentes Hídricas
    - 1.1.13. Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana
    - 1.1.14. CONCLUSIONES
  - 1.2. OPERACIÓN ESTRATÉGICA CENTRALIDAD NORTE
    - 1.2.1. Objetivo señalado en el POT
    - 1.2.2. Áreas de actividad
    - 1.2.3. Tratamientos
    - 1.2.4. Edificabilidad
    - 1.2.5. Perfiles Viales
    - 1.2.6. Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos
    - 1.2.7. Subsistema de Transporte
    - 1.2.8. Subsistema de Infraestructura Vial
    - 1.2.9. Sistema de Espacio Público
    - 1.2.10. Disponibilidad de Servicios Públicos
    - 1.2.11. Zonas de Protección y/o Conservación.
    - 1.2.12. Fuentes Hídricas
    - 1.2.13. Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana
    - 1.2.14. CONCLUSIONES
  - 1.3. OPERACIÓN PUERTA DEL SOL
    - 1.3.1. Objetivo señalado en el POT
    - 1.3.2. Áreas de actividad
    - 1.3.3. Tratamientos
    - 1.3.4. Edificabilidad

- 1.3.5. Perfiles Viales
- 1.3.6. Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos
- 1.3.7. Subsistema de Transporte
- 1.3.8. Subsistema de Infraestructura Vial
- 1.3.9. Sistema de Espacio Público
- 1.3.10. Disponibilidad de Servicios Públicos
- 1.3.11. Zonas de Protección y/o Conservación.
- 1.3.12. Fuentes Hídricas
- 1.3.13. Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana
- 1.3.14. CONCLUSIONES
- 1.4. OPERACIÓN MORRORICO – GUARÍN**
  - 1.4.1. Objetivo señalado en el POT
  - 1.4.2. Áreas de actividad
  - 1.4.3. Tratamientos
  - 1.4.4. Edificabilidad
  - 1.4.5. Perfiles Viales
  - 1.4.6. Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos
  - 1.4.7. Subsistema de Transporte
  - 1.4.8. Subsistema de Infraestructura Vial
  - 1.4.9. Sistema de Espacio Público
  - 1.4.10. Disponibilidad de Servicios Públicos
  - 1.4.11. Zonas de Protección y/o Conservación.
  - 1.4.12. Fuentes Hídricas
  - 1.4.13. Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana
  - 1.4.14. CONCLUSIONES
- 1.5. OPERACIÓN PAR VIAL SAN FRANCISCO**
  - 1.5.1. Objetivo señalado en el POT
  - 1.5.2. Áreas de actividad
  - 1.5.3. Tratamientos
  - 1.5.4. Edificabilidad
  - 1.5.5. Perfiles Viales
  - 1.5.6. Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos
  - 1.5.7. Subsistema de Transporte
  - 1.5.8. Subsistema de Infraestructura Vial
  - 1.5.9. Sistema de Espacio Público
  - 1.5.10. Disponibilidad de Servicios Públicos
  - 1.5.11. Zonas de Protección y/o Conservación.
  - 1.5.12. Fuentes Hídricas
  - 1.5.13. Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana
  - 1.5.14. CONCLUSIONES
- 1.6. OPERACIÓN BORDE ESCARPE**
  - 1.6.1. Objetivo señalado en el POT
  - 1.6.2. Áreas de actividad
  - 1.6.3. Tratamientos
  - 1.6.4. Edificabilidad
  - 1.6.5. Perfiles Viales
  - 1.6.6. Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos
  - 1.6.7. Subsistema de Transporte
  - 1.6.8. Sistema de Espacio Público

- 1.6.10. Disponibilidad de Servicios Públicos
- 1.6.11. Zonas de Protección Ambiental
- 1.6.12. Fuentes Hídricas
- 1.6.13. Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana
- 1.6.14. CONCLUSIONES
- 1.7. OPERACIÓN SAN RAFAEL**
  - 1.7.1. Objetivo señalado en el POT
  - 1.7.2. Áreas de actividad
  - 1.7.3. Tratamientos
  - 1.7.4. Edificabilidad
  - 1.7.5. Perfiles Viales
  - 1.7.6. Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos
  - 1.7.7. Subsistema de Transporte
  - 1.7.8. Subsistema de Infraestructura Vial
  - 1.7.9. Sistema de Espacio Público
  - 1.7.10. Disponibilidad de Servicios Públicos
  - 1.7.11. Zonas de Protección y/o Conservación.
  - 1.7.12. Fuentes Hídricas
  - 1.7.13. Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana
  - 1.7.14. CONCLUSIONES
- 1.8. OPERACIÓN CENTRO**
  - 1.8.1. Objetivo señalado en el POT
  - 1.8.2. Áreas de actividad
  - 1.8.3. Tratamientos
  - 1.8.4. Edificabilidad
  - 1.8.5. Perfiles Viales
  - 1.8.6. Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos
  - 1.8.7. Subsistema de Transporte
  - 1.8.8. Subsistema de Infraestructura Vial
  - 1.8.9. Sistema de Espacio Público
  - 1.8.10. Disponibilidad de Servicios Públicos
  - 1.8.11. Zonas de Protección y/o Conservación.
  - 1.8.12. Fuentes Hídricas
  - 1.8.13. Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana
  - 1.8.14. Área de influencia polígono de la OUE indicado en el POT
  - 1.8.15. CONCLUSIONES

<b>FASE 2 - PRIORIZACIÓN DE LAS OUE Y PROPUESTA DE HOJA DE RUTA PARA SU FORMULACIÓN</b>	<b>204</b>
<b>CAPÍTULO 1 - Priorización de dos (2) Operaciones Urbanas Estratégicas</b>	<b>205</b>
<b>1. Matriz de selección</b>	
<b>2. Justificación</b>	

1. Estructura Institucional Actual.
2. Propuesta reglamentación de las Operaciones Urbanas estratégicas
3. Propuesta de hoja de ruta para formulación de Operaciones Urbanas Estratégicas
  - 3.1. Decálogo de recomendaciones
4. Modelo Prefactibilidad financiera, ejemplo San Rafael
5. Propuesta de compensaciones a los propietarios de predios
6. Modelo de gestión de proyectos basado en experiencia de Cali.
7. Recomendaciones y propuestas del componente económico y financiero

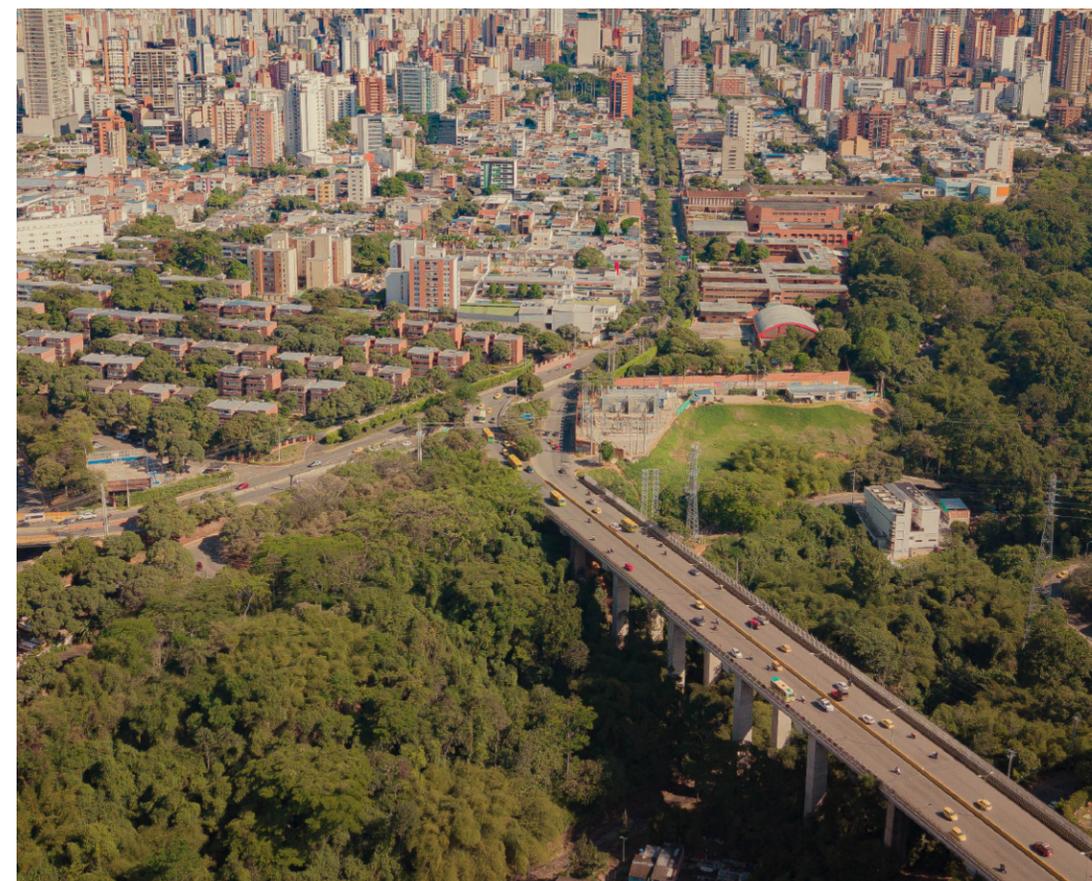
## REFERENCIAS

## PLANOS



# RESUMEN

INTRODUCCIÓN  
METODOLOGÍA  
CRONOGRAMA



## INTRODUCCIÓN

El 30 de julio de 2021 se firmó, entre el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga – INVISBU y la Administración Municipal, a través de la Secretaría de Planeación de Bucaramanga y la Cámara de la Construcción Regional Santander –CAMACOL, el Convenio Marco de Asociación N.º 162 que tiene por objeto: «Aunar esfuerzos financieros, jurídicos y técnicos para implementar acciones que permitan impulsar la renovación urbana y mejorar las condiciones de Vivienda y Hábitat en el Municipio de Bucaramanga en el marco de la política pública de Vivienda y Hábitat y los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial vigentes, y formular los objetivos, políticas, estructura de coordinación institucional mediante el estudio preliminar de ocho (08) de las operaciones urbanas estratégicas indicadas en el Acuerdo 011 de 2014 – Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación del municipio de Bucaramanga, y la identificación de dos (2) operaciones a priorizar».

Mediante este entregable, estamos presentando los resultados del trabajo mancomunado, realizado entre los actores públicos y privados que tienen como objetivo misional, liderar procesos de desarrollo que permitan, a través de la renovación y expansión urbana: normalizar, viabilizar, habilitar suelo, estructurar, gestionar y construir proyectos inmobiliarios para los habitantes de nuestra urbe.

Estamos seguros de que este ejercicio preliminar, desarrollado a partir de la información documental existente y disponible, mediante la hoja de ruta propuesta al final del mismo, sentará las bases para la definición de una política pública de vivienda y hábitat sostenible que permita adelantar procesos estructurados de planeación del territorio.

Los Bumangueses, ad portas de celebrar los 400 años de fundación de nuestra ciudad, especialmente las nuevas generaciones, valorarán y reconocerán todas las iniciativas conducentes a generarles óptimas condiciones para su desarrollo integral. Para lograrlo, el componente físico será el medio idóneo que permita planificar y construir la ciudad de todos y para todos.

Como recomendación final, es deseable que estas sinergias entre lo público y lo privado se mantengan y fortalezcan, pues cada uno desde su campo de acción puede y debe aportar al logro de objetivos comunes.

Este documento queda a consideración de quienes lo requieran, esperamos sea de utilidad para futuras decisiones en cuanto a políticas públicas.

## METODOLOGÍA

El presente estudio se elabora con la colaboración de expertos con conocimientos y criterio, con la participación de agentes socioeconómicos con diferente percepción del sistema territorial y sus aportaciones se insertan e integran en el presente estudio siguiendo una enfoque incremental en el que por su carácter de “estudio preliminar”, se reconoce la imposibilidad de abarcar un diagnóstico completo de la situación de las ocho (8) Operaciones Urbanas estratégicas objeto en toda su complejidad, por lo cual se identifican los elementos básicos a revisar desde el componente económico, jurídico, técnico y financiero para obtener un análisis suficiente y aproximación cualitativa a las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, relativizando valores y objetivos admitiendo la posibilidad de modificarlos en función de los medios disponibles.

Es decir que se sigue un enfoque de sistemas, de integración del sistema, en el cual se atiende el funcionamiento del conjunto, relacionando unos aspectos con otros, buscando identificar sinergias positivas; un enfoque de prevención en el cual se mencionan los principales retos, amenazas y debilidades identificados con el fin de evitar o reducir problemas derivados del instrumento; y un enfoque global que plantea la importancia de atender todos los aspectos que conforman la realidad territorial, asegurando la coordinación de las políticas sectoriales, así como la concertación y asociación con los diferentes agentes que inciden en el territorio.

Se implementa una metodología comprensiva y genérica en la cual se analizan todos los aspectos normativos de las Operaciones Urbanas estratégicas contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, relevantes o no, y se va analizando, diagnosticando cada subsistema para realizar posteriormente una caracterización o diagnóstico de síntesis que muestre las disfuncionalidades y los recursos para asignar puntajes específicos en una matriz de priorización con el fin de identificar aquellas OUE que por su potencial deben ser priorizadas en el plazo más inmediato.



# CRONOGRAMA

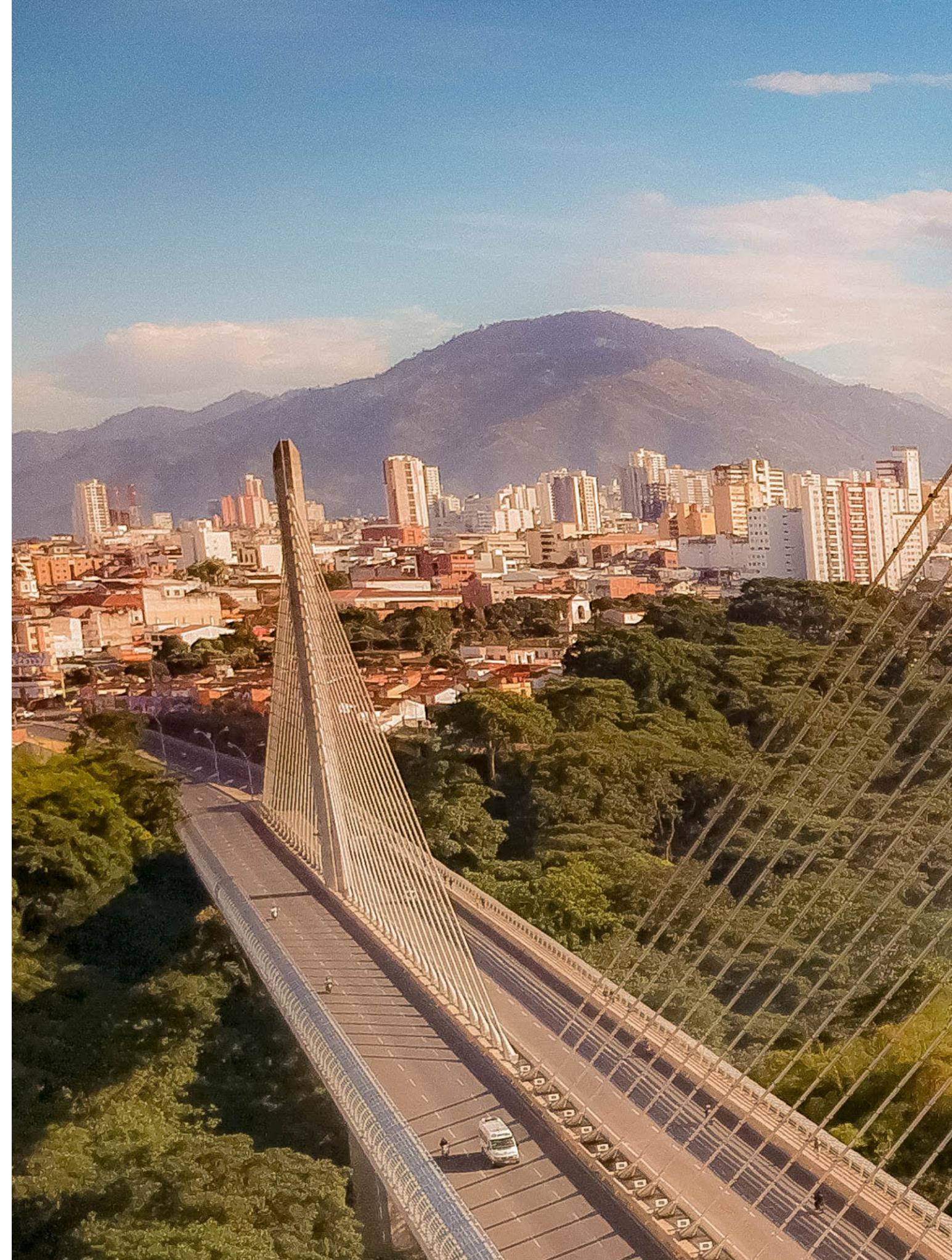
Atendiendo el objeto y alcance del Convenio de asociación anteriormente citado y suscrito entre el INVISBU, la Secretaría de Planeación de Bucaramanga, y CAMACOL regional Santander, se estructuró el siguiente cronograma:

FASE	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
FASE 0 - ETAPA PRELIMINAR	●				
FASE I - EVALUACIÓN Y ESTUDIO		●	●		
FASE II - PROPUESTA FORMULACION				●	●

Fuente: Elaboración propia

Con el fin de orientar los profesionales del equipo en la ejecución, se realizó un desglose preliminar de las principales actividades del estudio, de la siguiente manera:

ITEM	AGOSTO	UNIDAD	CANT.
<b>1. FASE 0 - ETAPA PRELIMINAR</b>			
1.1.	Analizar e inventariar la información suministrada por los asociados que resulte pertinente para la ejecución del convenio, y elaboración de Plan de trabajo, metodología y cronograma.	MES	1
1.2.	Identificar el contexto territorial y dinámica socioeconómica del municipio	MES	1
1.3.	Analizar la oferta y demanda de la vivienda nueva en el municipio de Bucaramanga	MES	1
1.4.	Identificar, revisar y analizar el marco legal para determinar el soporte que tienen las operaciones urbanas estratégicas como instrumentos de la planificación urbana y su potencial para renovación.	MES	1
<b>2. FASE 1 - EVALUACIÓN Y ESTUDIO</b>			
2.2.	Elaborar el estudio preliminar de ocho (8) de las operaciones urbanas estratégicas indicadas en el Acuerdo 011 de 2014 - Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación del municipio de Bucaramanga que corresponden a las denominadas: Centralidad Norte, San Rafael, Par Vial - San Francisco, Borde de Escarpe Occidental, Centro, Puerta del Sol, Morrórico - Guarín, y Cabecera. Lo anterior, implica la ubicación de las ocho zonas objeto de estudio junto a la identificación de los principales atributos otorgados, y la identificación de las áreas de renovación urbana legalmente determinadas en el POT al interior de las OUE objeto de estudio.	MES	2
2.3.	Revisar la formulación de operaciones urbanas estratégicas como instrumento de gestión y planificación urbana, así como los instrumentos de gestión del suelo, de planificación, de intervención y financiación del suelo.	MES	2
<b>3. FASE 2 - PROPUESTA OPERACIONES URBANAS ESTRATEGICAS A PRIORIZAR Y PROCEDIMIENTO PARA FORMULACION</b>			
3.2.	Identificar dos (2) Operaciones Urbanas Estratégicas con vocación de renovación urbana a priorizar, junto con la debida justificación.	MES	2
3.3.	Proponer una hoja de ruta-procedimiento para la construcción de un proyecto de renovación urbana mediante la identificación de los recursos financieros, jurídicos y técnicos requeridos para la posterior formulación de dicha operación urbana estratégica.	MES	2



# FASE 0 ETAPA PRELIMINAR

**CAPÍTULO 1** - Contexto Territorial y dinámicas socioeconómicas Bucaramanga  
Área Metropolitana AM

**CAPÍTULO 2** - Análisis de demanda y oferta de vivienda nueva en Bucaramanga

**CAPÍTULO 2** - Marco normativo OUE y su potencial para renovación urbana

## CAPÍTULO 1

### Contexto Territorial y dinámicas socioeconómicas Bucaramanga - Área Metropolitana AM



#### 1.1. Contexto Territorial Bucaramanga - Área Metropolitana

Bucaramanga, capital del Departamento de Santander y parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, limita al norte con el municipio de Rionegro, al Sur con el de Floridablanca, al oriente con Matanza, Charta y Tona y al occidente con Girón. Igualmente, tiene tres cerros: Morrорrico, Alto de San José y El Cacique. Este municipio está muy próximo al nido o enjambre sísmico denominado Los Santos, uno de los más activos del mundo, por esa razón se ha recopilado la información regional y se ha zonificado la amenaza sísmica a nivel indicativo (1:25.000). Sin embargo, falta un estudio detallado de microzonificación sísmica para así dar paso a la creación de la Norma Sísmica Municipal con base en NSR-10 y estos estudios.

El municipio de Bucaramanga tiene un área de 165 kilómetros cuadrados y se encuentra dividido en 17 comunas que incluyen 219 barrios y 36 asentamientos urbanos, y en tres corregimientos con 29 veredas y 15 asentamientos rurales.

Las Comunas 1 y 13 albergan la mayor proporción de habitantes (10.31 % y 9.94 %), en contraste, la comuna 15 presenta el menor porcentaje (1.64 %), como se muestra en la Tabla 1. Por otra parte, las Comunas 11 y 14 corresponden a las zonas más afectadas por fenómenos de amenaza de erosión, remoción en masa e inundaciones.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Alcaldía de Bucaramanga, *Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2020 - 2023*, (9-10).

Tabla 1. Distribución de la población bumanguesa por comuna 2020

Comuna	Participación %	Población 2020
Comuna 1 (Norte)	10.31 %	61 583
Comuna 2 (Nororiental)	6.66 %	39 781
Comuna 3 (San Francisco)	8.49 %	50 712
Comuna 4 (Occidental)	7.26 %	43 365
Comuna 5 (García Rovira)	8.01 %	47 845
Comuna 6 (La Concordia)	5.35 %	31 956
Comuna 7 (Ciudadela)	5.50 %	32 852
Comuna 8 (Sur Occidente)	3.50 %	20 906
Comuna 9 (La Pedregosa)	3.15 %	18 815
Comuna 10 (Provenza)	6.14 %	36 675
Comuna 11 (Sur)	5.41 %	32 315
Comuna 12 (Cabecera del Llano)	6.35 %	37 930
Comuna 13 (Oriental)	9.94 %	59 373
Comuna 14 (Morrórico)	4.36 %	26 043
Comuna 15 (Centro)	1.64 %	9796
Comuna 16 (Lagos del Cacique)	2.85 %	17 024
Comuna 17 (Mutis)	5.08 %	30 344
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>597 316</b>

Fuente: DANE, 2018.

Asimismo, es importante tener en cuenta el número de predios por cada uno de los estratos del Municipio. La Figura 1 muestra el predominio de los estratos 3 y 4 impulsados por el desarrollo urbanísticos en estos segmentos. La ciudad de Bucaramanga ha mantenido el crecimiento en proyectos de edificaciones multifamiliares o edificios dada la poca disponibilidad de suelo de expansión en la meseta.<sup>2</sup>

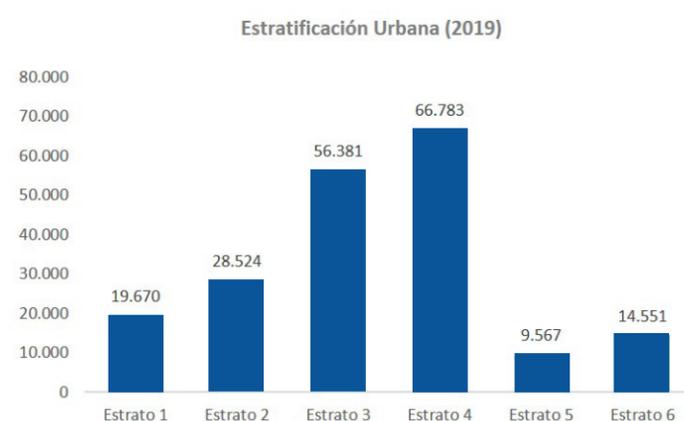


Figura 1. Estratificación urbana municipio de Bucaramanga 2019

Fuente: Secretaría de Planeación Municipal, 2019.

<sup>2</sup> Íbid., 10

En la Zona Rural se clasificaron los predios en seis estratos y se evidenció la siguiente distribución: en el estrato 1 hay 1972 predios, en el estrato 2 hay 1221 predios, en el estrato 3 hay 927 predios, en el estrato 4 hay 228 predios, en el estrato 5 hay 42 predios y en el estrato 6 hay 15 predios. Se observa, por lo tanto, que en la zona rural predominan los estratos 1, 2 y 3, representados por el 93 % de los predios.<sup>3</sup>

Otro aspecto para resaltar en el contexto general es el reciente proceso de expansión urbana que se ha dado sobre la meseta de Bucaramanga y Floridablanca, es decir, entre sus cerros orientales y occidentales. Este proceso dio como resultado la conurbación de estos dos municipios ente 1960 y 1190, y en la urbanización de suelos rurales y de protección ambiental en el límite nororiental del municipio de Girón y en el límite sur del municipio de Bucaramanga.<sup>4</sup>

En consecuencia, el municipio de Bucaramanga comparte dos bordes internos de la conurbación metropolitana con los municipios de Floridablanca y Girón que representan dos de las tres Zonas Limitrofes internas de la metrópoli.<sup>5</sup> La primera, al noroccidente de la ciudad con el municipio de Girón, empieza en el sector conocido como Café Madrid y se extiende hacia el sur sobre la cuenca del Río de Oro; la segunda, en el centro de la conurbación, donde se juntan las jurisdicciones de los tres municipios, es la única franja de la estructura ecológica metropolitana que aún conserva cierto grado de conectividad. Esta es la Zona Límitrofe definida como ámbito geográfico del Plan Maestro Límitrofe formulado entre la Alcaldía de Bucaramanga, el AMB (Área Metropolitana de Bucaramanga) y ONU-Hábitat entre 2017 y 2019, con horizonte temporal a 2030, corresponde a un territorio aproximado de 851 hectáreas en las que viven alrededor de 72 000 personas localizadas en 60 barrios, de los cuales el 59 % se encuentran ubicados en el municipio de Bucaramanga (35 barrios).

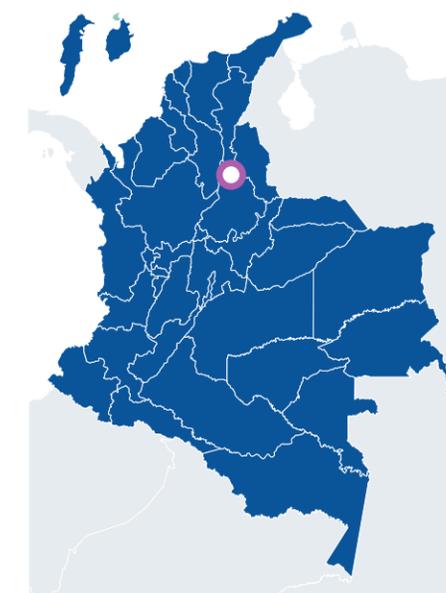


Figura 2 . Ubicación de Bucaramanga dentro del sistema de ciudades y su configuración

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2018.

<sup>3</sup> Secretaría de Planeación Municipal, Informe de Gestión - enero 1 a septiembre 30 de 2019, (44).

<sup>4</sup> Alcaldía de Bucaramanga (11).

<sup>5</sup> DNP, Atlas de la aglomeración de Bucaramanga, (2018,12).

## 1.2. Dinámica socioeconómica

### 1.2.1. Demografía

Con respecto a la conformación demográfica del municipio, la población total proyectada para Bucaramanga en el año 2021 es de 614 269 habitantes, equivalente al 1.2 % del total nacional. De esta población el 98.2 % habitan en la zona urbana, mientras que el 1.8 % se ubican en la zona rural. Por otro lado, es preciso destacar que el 52.5 % corresponden al sexo femenino y el 47.5 % restante al masculino.<sup>6</sup>

### 1.2.2. Grupos etarios

En cuanto a la proyección de grupos etarios, la mayor concentración de la población está entre los 15 y los 59 años de edad, con 381 221 que representa el 65.6 % de la población total. Asimismo, es importante destacar que se observa una disminución de la población entre 0 a 14 años de edad en comparación con el Censo General de 2005 (25.3 %) que actualmente representa el 19.3 % de la población. En contraste, se evidencia un incremento de la población mayor de 59 años de edad en el último censo, lo cual infiere un envejecimiento de la población en el municipio.<sup>7</sup>

### 1.2.3. Pobreza

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la medición de la pobreza se hace tradicionalmente de forma directa e indirecta. El método directo es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el indirecto es el de pobreza monetaria general o pobreza monetaria extrema. El IPM mide la pobreza según el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones de la calidad de vida como: las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, el trabajo, la salud y el acceso a servicios públicos domiciliarios, y las condiciones de la vivienda. Para el año 2019 en Colombia, según el DANE, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fue de 17.5 %; en las cabeceras fue de 12.3 % y en los centros poblados y rural disperso fue de 34.5 %. En 2017, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en los centros poblados y rural disperso fue 2.8 veces mayor al de las cabeceras.<sup>8</sup>

En Santander, el porcentaje de personas en pobreza multidimensional fue de 12.6 %, en las cabeceras municipales de 8.2 % y en los centros poblados y rural disperso de 26.8 %.<sup>9</sup>

La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada. En 2020 la línea de pobreza en Bucaramanga AM fue de \$ 453 611. De acuerdo con lo anterior, un hogar en Bucaramanga AM compuesto por 4 personas será clasificado como pobre si su ingreso está por debajo de \$ 1 814 444, es decir, no alcanza para comprar la canasta de pobreza. La línea nacional para 2020 fue de \$ 331 688 por persona.<sup>10</sup>

Para el año 2020, la pobreza alcanzó una incidencia a nivel nacional de 42.5 %, para Santander fue de 38.8 % y para Bucaramanga fue de 46.1 %, encontrándose por encima de la media nacional (42.5 %).<sup>11</sup>

<sup>6</sup> DANE, *Censo Nacional de Población y Vivienda*, (Colombia, 2018).

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> DANE, *Pobreza Multidimensional*, (Colombia, 2019).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> DANE, *Pobreza Monetaria y Pobreza Monetaria Extrema*, (Colombia, 2020).

<sup>11</sup> *Ibid.*

### 1.2.4. Coeficiente de Gini

El Coeficiente de Gini permite medir la concentración del ingreso entre las personas de una región en un determinado periodo y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Para el año 2020, el Coeficiente Gini de desigualdad de ingresos registró un valor de 0.544 a nivel nacional. Para el caso de Bucaramanga fue de 0.509, lo cual indica que, entre 23 ciudades, esta se encuentra entre las 9 que presentaron los menores puntos del coeficiente, lo que señala que cuenta con una mejor distribución por ingreso entre su población y se encuentra por debajo de la media nacional (0.544).<sup>12</sup>

### 1.2.5. Mercado laboral

De acuerdo con información del DANE para el periodo julio 2021-septiembre 2021, la tasa de desempleo fue de 12.9 % a nivel nacional, la tasa de ocupación fue de 53.0 % y la tasa global de participación<sup>13</sup> fue de 60.9 %. Para el caso de Bucaramanga AM, durante el periodo julio 2021-septiembre 2021 la tasa de desempleo fue de 10.8 %, la tasa de ocupación<sup>14</sup> fue de 58.2 % y la tasa global de participación fue de 65.3 %.<sup>15</sup>

De acuerdo con el Informe del DANE 2021<sup>16</sup> sobre el mercado laboral, de las 545 000 personas ocupadas en Bucaramanga y el Área Metropolitana, el 27.6 % lo hizo en actividades de comercio, hoteles y restaurantes, el 22.4 % en servicios comunales, sociales y personales, el 14.8 % en industria manufacturera, el 11.5 % en transporte, almacenamiento y comunicaciones, el 11.5 % en actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, el 6.5 % en construcción, el 2.0 % en agricultura, ganadería, caza y silvicultura, el 1.8 % en intermediación financiera, el 1.4 % en suministro de electricidad, gas y agua, y el 0.3 % en explotación de minas y canteras.

### 1.2.6. Empleo informal

De acuerdo con resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares para el periodo julio 2021-septiembre 2021, la proporción de ocupados informales en 13 ciudades y áreas metropolitanas fue de 46.7 %. Para el caso de Bucaramanga y el Área Metropolitana la proporción de informalidad fue de 54.6 %.<sup>17</sup>

### 1.2.7. Presupuesto de los hogares de Bucaramanga y el Área Metropolitana

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares – Pobreza y Desigualdad sobre los ingresos de los hogares en el Área Metropolitana de Bucaramanga medido en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), el 21.2 % de los hogares tiene ingresos de hasta 1 SMMLV, el 27.7 % tiene ingresos entre 1 y 2 SMMLV, el 19.1 % tiene ingresos entre 2 y 3 SMMLV, el 10.2 % tiene ingresos entre 3 y 4 SMMLV, el 6.2 % tiene ingresos entre 4 y 5 SMMLV, el 3.5 % tiene ingresos entre 5 y 6 SMMLV, el 2.3 % tiene ingresos entre 6 y 7 SMMLV y el 6.8 % de los hogares tiene ingresos de más del 7 SMMLV. El 71.0 % de los hogares del área metropolitana tiene ingresos de hasta 3 SMMLV.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Tasa global de participación: es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral.

<sup>14</sup> Tasa de ocupación: es la relación porcentual entre la población ocupada y el número de personas que integran la población en edad de trabajar.

<sup>15</sup> DANE, *GEIH: Mercado Laboral*, (Colombia, 2021).

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> DANE, *Gran Encuesta Integrada de hogares: Pobreza y Desigualdad*, (Colombia, 2021).

<sup>18</sup> *Ibid.*

# CAPÍTULO 2

## Análisis de demanda y oferta de vivienda nueva en Bucaramanga



### 2.1. Marco Conceptual. principales características de los hogares en el Área Metropolitana de Bucaramanga

#### 2.1.1. Población

Según el censo poblacional del DANE en el 2018<sup>19</sup>, 1.20 millones<sup>20</sup> de personas habitaban el Área Metropolitana de Bucaramanga. De acuerdo con las proyecciones del DANE, el área metropolitana pasaría de 1.20 millones de habitantes en 2018 a 1.28 millones de habitantes en 2021, lo cual significaría un crecimiento poblacional del 6.68 %.

Las Figuras 3, 4, 5 y 6 presentan las series de proyecciones de población calculadas por el DANE en el 2018 con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018, para cada uno de los municipios del área metropolitana.

Proyección de población municipio de Bucaramanga con base en CNPV 2018  
Proyección 2018 - 2021

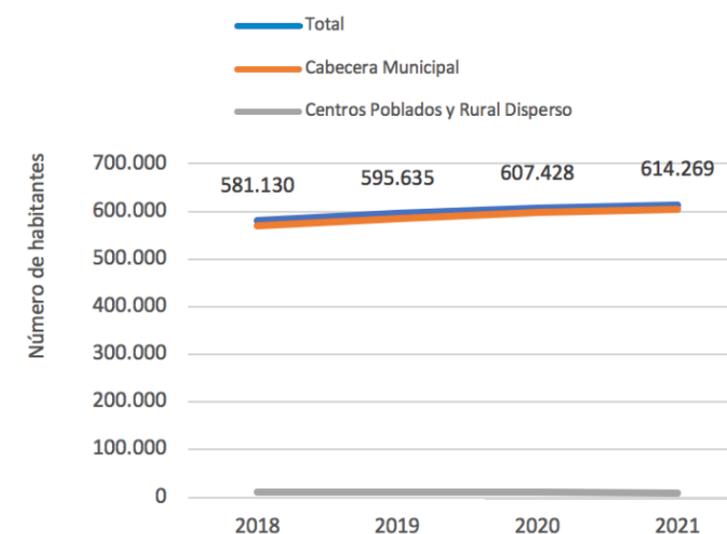


Figura 3. Proyección población municipio de Bucaramanga 2018-2021  
Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Proyección de población municipio de Piedecuesta con base en CNPV 2018  
Proyección 2018 - 2021

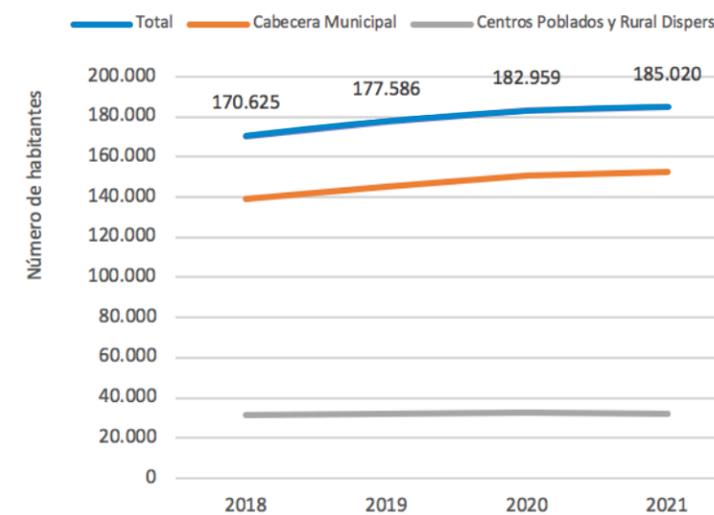


Figura 4. Proyección población municipio de Piedecuesta 2018-2021  
Fuente: DANE - CNPV, 2018.

<sup>19</sup> DANE, *Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV- 2018*.

<sup>20</sup> Población total ajustada por omisión, CNPV 2018.

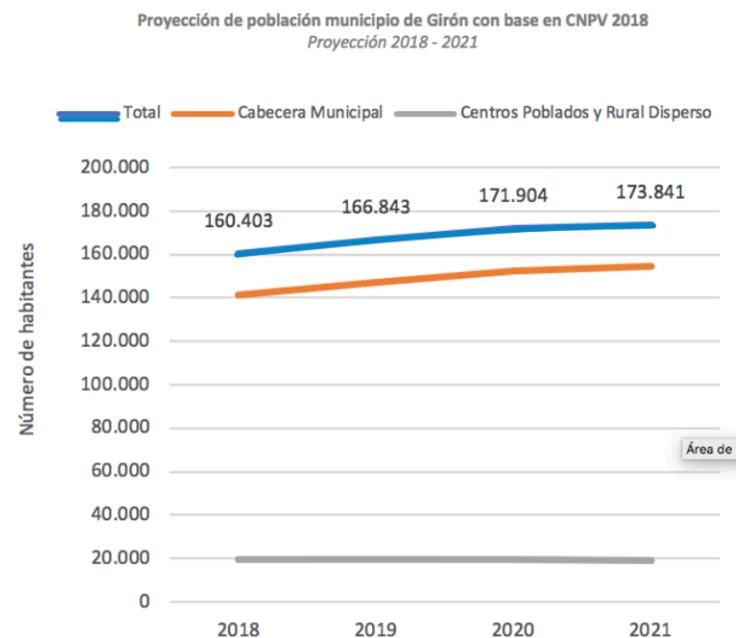


Figura 5. Proyección población municipio de Girón 2018-2021  
Fuente: DANE - CNPV, 2018.

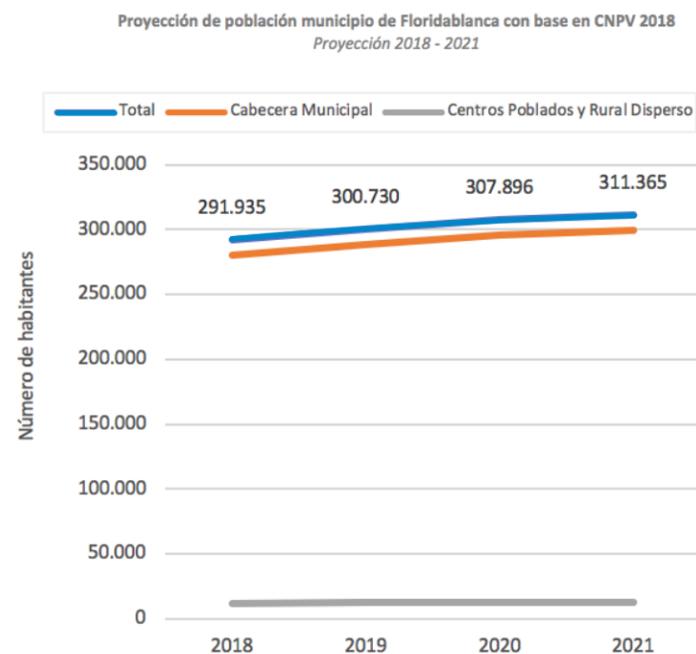


Figura 5. Proyección población municipio de Girón 2018-2021  
Fuente: DANE - CNPV, 2018.

### 2.1.2. Estructura poblacional en el Área Metropolitana de Bucaramanga

En el nuevo censo de población del DANE 2018, el Área Metropolitana y Bucaramanga registraron más personas censadas.

El área metropolitana contó con 1 111 999<sup>21</sup> personas al 2018, 9.57 % más que en 2005. Por su parte, el municipio de Bucaramanga registró 528 855 personas al 2018, 3.71 % más que lo censado en 2005. El mayor crecimiento poblacional del área metropolitana lo registró el municipio de Piedecuesta, con un 34.65 % en el periodo censal, seguido por Girón con un incremento de 11.13 %.<sup>22</sup>

Tabla 2. Estructura poblacional Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta

Entidad Territorial	Total personas censadas		Total personas censadas en hogares particulares		Total personas censadas en lugares especiales de alojamiento (LEA)	
	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005
Bucaramanga	528 855	509 918	523 426	501 113	5429	8805
Floridablanca	275 109	252 472	274 607	251 652	502	820
Girón	150 610	135 531	148 741	133 904	1869	1627
Piedecuesta	157 425	116 914	156 660	116 183	765	731

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.

### 2.1.3. Hogares y viviendas en el Área Metropolitana de Bucaramanga

Se registraron 354 264 hogares en el área metropolitana en el censo del DANE de 2018, es decir, esta variable tuvo un crecimiento de 33.08 %. También se registraron 328 012 viviendas en el área metropolitana, es decir, 43.02 % más que lo registrado en 2005, y se encontró que hay 3.2 personas por hogar.<sup>23</sup>

El municipio de Bucaramanga se registraron 175 107 hogares, representando un crecimiento de 26.91% respecto al censo de 2005. Bucaramanga registra 159 438 viviendas en el último censo, 36.29% más que lo registrado en el censo de 2005, y el promedio de personas por hogar en el municipio es de 3.0, de acuerdo con el censo del DANE de 2018.

<sup>23</sup> Promedio de los cuatros municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Tabla 3. Indicadores hogares y viviendas Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta

Entidad Territorial	Total hogares particulares		Total viviendas ocupadas con personas presentes		Total lugares especiales de alojamiento (LEA)		Personas por hogar (promedio)	
	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005
Bucaramanga	175 107	137 978	159 438	116 982	115	92	3.0	3.6
Floridablanca	85 219	65 185	80 948	57 067	42	24	3.2	3.9
Girón	45 964	33 545	43 370	29 498	12	11	3.2	4.0
Piedecuesta	47 974	29 487	44 256	25 799	40	20	3.3	3.9

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.

#### 2.1.4. Características poblacionales

Según los resultados del censo poblacional de 2018, en el Área Metropolitana de Bucaramanga la población de sexo masculino corresponde al 47.8 % y la de sexo femenino corresponde al 52.2 % del total poblacional.<sup>24</sup>

En el municipio de Bucaramanga, la población de sexo masculino corresponde al 47.5 % y la de sexo femenino corresponde al 52.5 % del total poblacional. La población mayor de 65 años en la ciudad de Bucaramanga pasó de 10.0 % a 15.1 %, mientras que la población menor de 14 años pasó de 25.3 % en el censo de 2005 a 19.3 % en el censo de 2018.<sup>25</sup>



<sup>24</sup> DANE, *Proyección de población*, 2018.

<sup>25</sup> *Ibid.*

Tabla 4. Indicadores demográficos Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta

Indicadores demográficos	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piedecuesta	
	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005	CNPV 2018	CG 2005
Porcentaje de hombres	47.5 %	47.4 %	47.1 %	46.8 %	49.1 %	49.2 %	48.6 %	48.5 %
Porcentaje de mujeres	52.5 %	52.6 %	52.9 %	53.2 %	50.9 %	50.8 %	51.4 %	51.5 %
Población entre 0 a 14 años (%)	19.3 %	25.3 %	20.0 %	26.9 %	22,5 %	30.2 %	22.2 %	30.0 %
Población entre 15 a 59 años (%)	65.6 %	64.7 %	65.9 %	64.4 %	66,0 %	62.3 %	65.9 %	62.0 %
Población Mayor de 59 años (%)	15.1 %	10.0 %	14.1 %	8.7 %	11.5 %	7.5 %	12.0 %	8.0 %
Índice demográfico de envejecimiento <sup>26</sup>	78.0	39.5	70.5	32.2	51.2	24.9	54.0	26.5

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.

#### 2.1.5. Porcentaje de hogares según el número de personas que residen en ellos

Los hogares que cuentan con 1 o 2 personas son los que más han crecido entre el periodo censal en el municipio de Bucaramanga. En el censo de 2005 los hogares que contaban con 5 o 6 personas presentaban mayores participaciones. En el censo del DANE de 2018 estos hogares no superaron el 10 % en el municipio. Los hogares de tres personas siguen teniendo la mayor participación tanto en Bucaramanga (24.0 %) como en los municipios de Floridablanca (24.9 %), Girón (25.3 %) y Piedecuesta (25.1 %).

Tabla 5. Número de personas por hogar Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta

Tamaño del Hogar	Municipio	Número de personas por hogar					
		1	2	3	4	5	6 o más
CNPV 2018	Bucaramanga	18.9 %	22.3 %	24.0 %	20.0 %	9.1 %	5.7 %
	Floridablanca	13.9 %	20.5 %	24.9 %	23.0 %	10.6 %	7.1 %
	Girón	13.3 %	20.2 %	25.3 %	23.2 %	11.0 %	6.9 %
	Piedecuesta	13.0 %	19.7 %	25.1 %	23.8 %	11.5 %	6.9 %
CG 2005	Bucaramanga	13.9 %	15.9 %	20.8 %	21.0 %	14.0 %	14.3 %
	Floridablanca	8.3 %	15.9 %	22.0 %	24.4 %	15.8 %	15.3 %
	Girón	8.2 %	14.0 %	20.9 %	21.9 %	16.2 %	18.8 %
	Piedecuesta	8.8 %	12.8 %	20.5 %	24.3 %	16.9 %	16.8 %

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.

<sup>26</sup> Relación entre la cantidad de personas adultas mayores de 60 años por cada 100 personas menores de 15 años.

### 2.1.6. Necesidades habitacionales en el Área Metropolitana de Bucaramanga

Mediante el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE se identificaron las necesidades habitacionales del país, de los departamentos y de los municipios a través del indicador de déficit habitacional.

Al respecto, es importante considerar que el déficit habitacional está compuesto por el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo. Cada una de estas dimensiones tiene sus propios componentes encargados de identificar los hogares que habitan en viviendas con deficiencias; para suplir esta necesidad se requiere adicionar nuevas viviendas al stock de las ya adecuadas, o hacer intervenciones para que estas se encuentren en condiciones que garanticen su habitabilidad.<sup>27</sup>

De acuerdo con las cifras de déficit habitacional del DANE para el año 2018, sería necesario construir o adicionar 17 199 viviendas en el Área Metropolitana de Bucaramanga. De estas unidades, el municipio de Bucaramanga concentraba la mayor proporción requerida con 9795, las cuales representaban el 57 % del total. Para el municipio de Floridablanca el déficit habitacional era de 2939 viviendas, para Piedecuesta de 2279 y para Girón de 2186.

Tabla 6. Déficit Habitacional Santander y Área Metropolitana de Bucaramanga 2018

Lugar	Hogares	% Déficit cuantitativo	% Déficit Cualitativo	% Déficit habitacional	Viviendas necesarias	Viviendas necesitan mejoramiento
Santander	646 960	7.92 %	25.45 %	33.37 %	51 263	164 659
Bucaramanga	175 069	5.59 %	14.50 %	20.09 %	9795	25 384
Floridablanca	85 200	3.45 %	12.31 %	15.76 %	2939	10 486
Girón	45 956	4.76 %	25.51 %	30.26 %	2186	11 722
Piedecuesta	47 970	4.75 %	23.92 %	28.67 %	2279	11 475

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.

En el marco de este estudio, el análisis se centra en el componente cuantitativo y por ello se indica el número adicional de viviendas requerido para cubrir la demanda de los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales. Considerando el incremento poblacional de 6.68 % para 2021 y asumiendo un incremento en la misma proporción para los hogares en déficit cuantitativo, el déficit de vivienda para el 2021 en el Área Metropolitana de Bucaramanga sería de 18 340 unidades habitacionales. El municipio de Bucaramanga es el que más demanda nuevas viviendas pues tiene un déficit de 10 440 unidades, el cual representa el 57 % del Área Metropolitana de Bucaramanga.

<sup>27</sup> DANE, *Déficit habitacional*, (2018).



Tabla 7. Déficit habitacional Santander y Área Metropolitana de Bucaramanga 2021

Lugar	Hogares	% Déficit cuantitativo	% Déficit Cualitativo	% Déficit habitacional	Viviendas necesarias	Viviendas necesitan mejoramiento
Santander	690 160	7.92 %	25.45 %	33.37 %	54 661	175 646
Bucaramanga	186 759	5.59 %	14.50 %	20.09 %	10 440	27 080
Floridablanca	90 889	3.45 %	12.31 %	15.76 %	3136	11 188
Girón	49 025	4.76 %	25.51 %	30.26 %	2334	12 506
Piedecuesta	51 173	4.75 %	23.92 %	28.67 %	2431	12 241

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.



## 2.2. Metodología

Para el análisis de la demanda de vivienda se utilizó una metodología de tipo analítico descriptivo que contempla tanto aspectos cualitativos, como cuantitativos. Principalmente, fue necesario considerar los indicadores demográficos del último censo poblacional, Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. Asimismo, con base en el déficit habitacional para el 2018 del DANE, se hizo un estimativo del número de hogares existentes para 2021 y del déficit cuantitativo de vivienda para el mismo año, asumiendo que estos dos indicadores tuvieran un incremento igual al crecimiento poblacional esperado entre el año 2018 y el 2021 (6.68 %).

Posteriormente, se realizó una aproximación a la demanda de vivienda tomando como referencia los indicadores sobre las características de los hogares de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y el Estudio de Oferta y Demanda de vivienda de CAMACOL Santander de 2012, este último, especialmente se utilizó para tomar datos acerca de las expectativas de compra de la vivienda.

La demanda potencial se calculó realizando correlaciones, tomando como referencia el estudio de Oferta y Demanda de CAMACOL Santander del año 2012. Adicionalmente, se tomaron las mismas variables sobre las características de la demanda presentadas en el estudio de Oferta y Demanda de CAMACOL Santander 2012, considerando que no se cuenta con información actualizada al respecto.

## 2.3. Demanda potencial

### 2.3.1. Característica de los hogares

La estimación de los hogares para el 2021, calculada con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE de 2018, muestra que de los 377 000 hogares existentes actualmente en el área metropolitana, 83 000 son de estrato 1, 105 000 son de estrato 2, 106 000 son de estrato 3, 63 000 son de estrato cuatro, 10 000 son de estrato 5 y 7 000 son de estrato 6. Estas cifras muestran la distribución porcentual por estrato según acceso a servicio de energía eléctrica. Los resultados también muestran que el 43 % viven en casa, el 53 % en apartamento y el 4 % vive en otro tipo de vivienda.<sup>28</sup>

Según el Estudio de Demanda de CAMACOL Santander de 2012<sup>29</sup> con respecto a la tenencia, el 49 % de los hogares del Área Metropolitana de Bucaramanga poseían vivienda propia, siendo esta tendencia más alta en los hogares de estratos altos, mientras que el 51 % de los hogares no tenían vivienda propia.

Sobre la distribución porcentual de los hogares según su tamaño por cada estrato donde residen, en el estrato 1 la mayor proporción se concentra en hogares con 3 y 4 personas por hogar con el 24.5 % y 22.8 %, respectivamente, en el estrato 2 la mayor proporción son hogares con 3 y 4 personas con el 24.9 % y 23.0 %, respectivamente, en el estrato 3 son mayores los hogares con 3 y 4 personas con el 24.7 % y 21.9 %, el estrato 4, tiene una mayor proporción de hogares con 2 y 3 personas, con el 24.8 % y 24.05 %, respectivamente; en el estrato 5 predominan los hogares con 2 y 3 personas con el 25.9 % y 24.7 %, respectivamente; finalmente, el estrato 6 tiene una mayor proporción de hogares con 2 y 3 personas, con el 30.2 % y el 23.7 %, respectivamente.<sup>30</sup>

Tabla 8. Distribución porcentual de los hogares según tamaño por cada estrato donde residen

Estrato	Total personas en el hogar					
	1	2	3	4	5	6 o más
Estrato 1	13.7 %	18.7 %	24.5 %	22.8 %	11.9 %	8.4 %
Estrato 2	13.7 %	19.8 %	24.9 %	23.0 %	11.0 %	7.6 %
Estrato 3	16.2 %	20.8 %	24.7 %	21.9 %	10.2 %	6.2 %
Estrato 4	21.2 %	24.8 %	24.0 %	19.1 %	7.3 %	3.6 %
Estrato 5	18.6 %	25.9 %	24.7 %	20.7 %	7.5 %	2.6 %
Estrato 6	20.6 %	30.3 %	23.7 %	17.1 %	6.2 %	2.1 %

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.

<sup>28</sup> CAMACOL, *Estudio de Oferta y Demanda*, (2012).

<sup>29</sup> DANE. *Red de Ciudades Cómo Vamos, Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*, (2019).

<sup>30</sup> CAMACOL, *Estudio de Oferta y Demanda*, (2012).



### 2.3.2. Expectativas de compra de vivienda

De acuerdo con el Estudio de Oferta y Demanda de CAMACOL Santander, los resultados de la encuesta evidenciaron que 75 400 hogares eran compradores potenciales de vivienda en el Área Metropolitana de Bucaramanga para el 2012.<sup>31</sup>

Sin embargo, debido a que no existen datos recientes sobre la demanda potencial de vivienda, los resultados para el análisis del año 2021 presentados a continuación se basan en correlaciones que llevan a aproximaciones con base en el último estudio de demanda de CAMACOL Santander. Por lo tanto, asumiendo el mismo incremento porcentual poblacional del área metropolitana de 6.68 %, los hogares potencialmente compradores de vivienda, de acuerdo con el último censo del DANE, serían 84 284. Se espera que los de estrato 2, al igual que en el 2012, tengan el mayor potencial de adquirir vivienda (41 %). En los estratos 5 y 6 la proporción sería baja, solo el 13 %, es decir, unos 2 571 hogares estarían interesados. Dentro de las razones por las cuales el 65 % de los entrevistados declaró no tener interés están la actual posesión de casa propia (37 %), los altos precios de la vivienda (21 %) y el no contar con los recursos suficientes (15 %).

El presente estudio conserva las mismas respuestas del estudio de CAMACOL Santander de la Demanda potencial<sup>32</sup>. Con respecto al interés en comprar vivienda se obtuvieron los siguientes resultados: dejar de pagar arriendo (50 %), mejorar las condiciones de su residencia actual (17 %) y realizar una inversión (9 %). El 91 % de los encuestados desea adquirir vivienda nueva. Las principales motivaciones para los estratos 3 y 4, y para los estratos 1 y 2 en cuanto a la adquisición de vivienda son el precio asequible (30 %) y la forma de pago (25 %). En contraste, características como el diseño (15%) y la ubicación (9 %) cobran más importancia para los estratos 5 y 6.

En relación con el tiempo promedio en que los encuestados esperan comprar la vivienda, el 35 % respondió que entre 37 o más meses, y el 25 % entre 1 y 2 años. En los estratos 5 y 6, el 95 % respondió que la haría en menos de dos años.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> CAMACOL, *Estudio de Oferta y Demanda*, (2012).

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

Tabla 9. Aspectos decisivos en la adquisición de vivienda para los hogares que se identificaron como demandantes potenciales de vivienda en el Área Metropolitana de Bucaramanga

<p><b>Lugares de compra preferidos:</b> Piedecuesta, Floridablanca, Real de minas, San Francisco.</p> <p><b>Tiempo medio de adquisición:</b> 37 o más meses: 34.9 % 13 a 24 meses: 29.5 % 7 a 12 meses: 18.1 %</p>	<p><b>Estratos 1 y 2:</b> 41.23 % de intención de compra</p>	<p><b>345 000 hogares</b></p>
<p><b>Lugares de compra preferidos:</b> Piedecuesta, Floridablanca, Real de minas, Provenza.</p> <p><b>Tiempo medio de adquisición:</b> 37 o más meses: 32.5 % 13 a 24 meses: 25.7 % 7 a 12 meses: 24.7 %</p>	<p><b>Estratos 3 y 4:</b> 33.8 % de intención de compra</p>	<p><b>48 000 hogares</b></p>
<p><b>Lugares de compra preferidos:</b> Bucaramanga, Cabecera, Floridablanca, Prado.</p> <p><b>Tiempo medio de adquisición:</b> 13 a 24 meses: 48.2 % 7 a 12 meses: 46.6 % 1 a 6 meses: 5.2 %</p>	<p><b>Estratos 5 y 6:</b> 13.4 % de intención de compra</p>	<p><b>25 000 hogares</b></p>

Fuente: Estudio de Oferta y Demanda, CAMACOL Santander, 2012.

### 2.3.3. Demanda efectiva

Después de considerar los posibles hogares interesados en la compra y las preferencias con respecto a las viviendas que esperan adquirir, una encuesta posterior en salas de ventas de los proyectos permitió conocer los hábitos de compra.<sup>34</sup>

El 68 % de los encuestados estaban interesados en proyectos de apartamentos y un 32 % en casas; el 95 % de estos últimos se interesaron en el municipio de Piedecuesta cuya mayor extensión de área urbanizable permite este tipo de proyectos. Entre los factores decisivos al momento de la compra, los consumidores consideraron la ubicación del predio, el precio, el estrato y las formas de pago.<sup>35</sup>

El 83 % de los encuestados esperaban realizar la compra de su vivienda en el próximo año. En promedio buscaron información en al menos 3 proyectos de construcción. No estaban interesados en adelantar procesos de autoconstrucción, sino en comprar viviendas construidas. Los mayores factores que motivaron la compra de vivienda fueron el deseo de no tener que pagar arriendo (43 %) y la oportunidad de invertir en finca raíz (33 %).<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

Con respecto al tipo de vivienda, de acuerdo con el estudio de CAMACOL Santander 2012, los compradores prefirieron una distribución tradicional<sup>37</sup>, 3 alcobas y 2 baños, de estructuras independientes, y nuevas. Los encuestados prefirieron sectores donde predominaran la seguridad y la accesibilidad a vías. El 100 % de las compras se realizarían a crédito, usando como fuentes principales las cesantías y los ahorros. De estas, el 70 % dependerían de la utilización de los subsidios de viviendas otorgados por el Gobierno.

En cuanto a la preferencia de los consumidores por apartamentos, el 85 % se inclina por las estructuras de conjuntos cerrados y nuevos que cuentan en promedio con 2 y 3 alcobas, 2 baños, cocina y zona de ropas con buenos espacios comunes. Los sectores preferidos son Cañaveral (25 %), Cabeceira (17 %), Piedecuesta (15 %) y El Anillo Vial (10 %). Los aspectos más observados son la seguridad y la accesibilidad.<sup>38</sup>

El pago se haría en un 85 % a través de crédito y el resto de contado. En ese caso los compradores harían los pagos con el dinero de la venta de su actual vivienda y de sus ahorros personales.<sup>39</sup>

### 2.3.4. Conclusiones de la demanda de vivienda en Bucaramanga

- En Bucaramanga la demanda potencial es de 10 440 unidades habitacionales.
- Esta demanda estaría distribuida por estratos, con 2307 viviendas en el estrato 1, 2913 en el estrato 2, 2944 en el estrato 3, 1743 en el estrato 4, 282 en el estrato 5 y 219 en el estrato 6.

Tabla 10. Demanda potencial por estrato, de acuerdo con el déficit cuantitativo y la composición por estratos de Bucaramanga 2021

Estrato	Demanda por Estratos	Distribución por Estrato
Estrato 1	2307	22.10 %
Estrato 2	2913	27.90 %
Estrato 3	2944	28.20 %
Estrato 4	1743	16.70 %
Estrato 5	282	2.70 %
Estrato 6	219	2.10 %
Sin estrato / no sabe el estrato	31	0.30 %

Fuente: Cálculos con base en CNPV, 2018.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

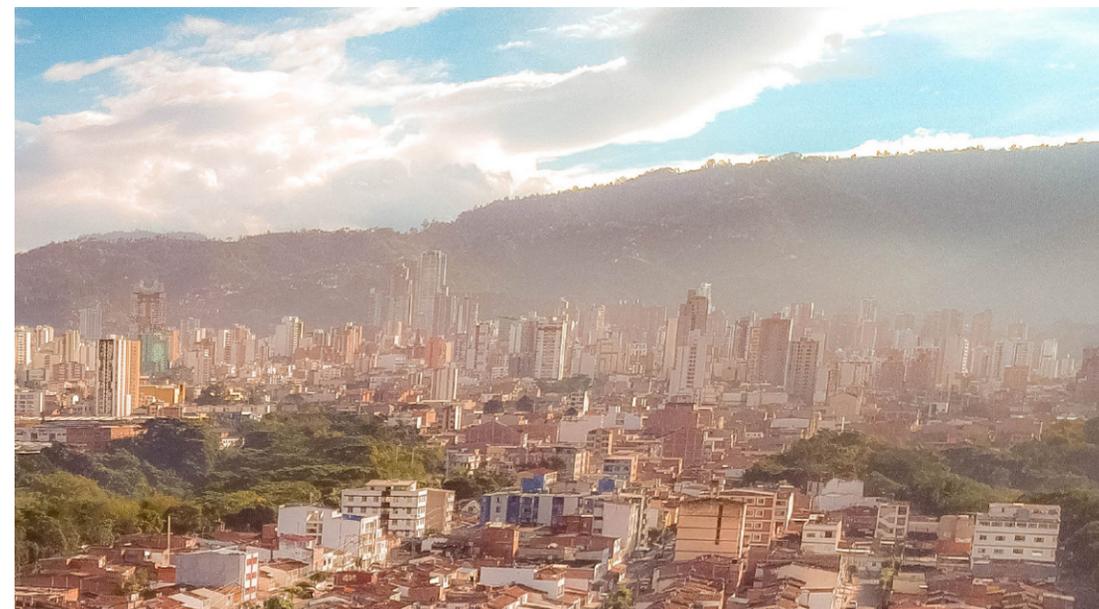
### 2.3.5. Conclusiones de la demanda de vivienda en el Área Metropolitana de Bucaramanga

- Para el Área Metropolitana de Bucaramanga, la demanda potencial es de 18 340 unidades habitacionales para el año 2021, de las cuales 10 440 corresponderían al municipio de Bucaramanga, 3136 al municipio de Floridablanca, 2334 al municipio de Girón y 2431 al municipio de Piedecuesta. De esta forma, Bucaramanga concentraría la mayor proporción, representando el 57 % de la demanda potencial del área metropolitana.
- Con respecto a la distribución porcentual por estrato en el Área Metropolitana de Bucaramanga y el déficit cuantitativo, se esperaría que la demanda sea de 4053 viviendas en estrato 1, 5117 en estrato 2, 5172 en estrato 3, 3063 en estrato 4, 495 en estrato 5 y 385 en estrato 6.

Tabla 11. Demanda potencial por estrato, de acuerdo con el déficit cuantitativo y composición por estratos del Área Metropolitana de Bucaramanga 2021

Estrato	Distribución por Estrato	Demanda por Estratos
Estrato 1	22.10 %	4053
Estrato 2	27.90 %	5117
Estrato 3	28.20 %	5172
Estrato 4	16.70 %	3063
Estrato 5	2.70 %	495
Estrato 6	2.10 %	385
Sin estrato / no sabe el estrato	0.30 %	55

Fuente: Cálculos con base en CNPV, 2018.



## 2.4. Análisis cifras oferta de vivienda nueva en Bucaramanga

### 2.4.1. Metodología

La fuente de información para el análisis de la oferta de vivienda nueva fueron los datos del Sistema de Información Georreferenciado de CAMACOL, Coordinada Urbana, que consolida y monitorea las cifras de la actividad de edificaciones nuevas con el fin de determinar sus características y tendencias. Este sistema recolecta información mensual sobre el estado de la obra, su destino y su uso a través de otras variables de desagregación geográfica correspondiente a la cobertura definida.

Por ende, el censo de Coordinada Urbana incluye proyectos en estado de obra proyectado, paralizado, cancelado, terminado-vendido-entregado o terminado-entregado. Se censan proyectos con un área superior a trescientos (300) metros cuadrados.

## 2.5. Comportamiento actividad edificadora

### 2.5.1. Licencias de construcción

Las licencias aprobadas para construcción de edificaciones son una aproximación de la evolución futura del sector. Estas tienden a anticipar las iniciaciones de corto plazo, los niveles de área en proceso en el mediano plazo, y ayudan a identificar los puntos de quiebre de los ciclos económicos.

La Figura 7 presenta la evolución de los metros cuadrados aprobados en el Área Metropolitana de Bucaramanga en los últimos 20 años. Se observa que desde el año 2011 el nivel de licenciamiento presentó incrementos sostenidos hasta el año 2015, cuando alcanzó su pico más alto. Durante estos 5 años se registró un promedio de 1 436 820 m<sup>2</sup> licenciados por año, a partir del 2016 comenzó una senda de ajuste en el nivel de licenciamiento que se mantiene hasta el presente año.<sup>40</sup>

En el 2020, el área aprobada presentó un crecimiento de 4.02 % con respecto al año anterior, manteniéndose cerca de su promedio histórico. Es importante considerar que estos metros cuadrados corresponden a área construida.

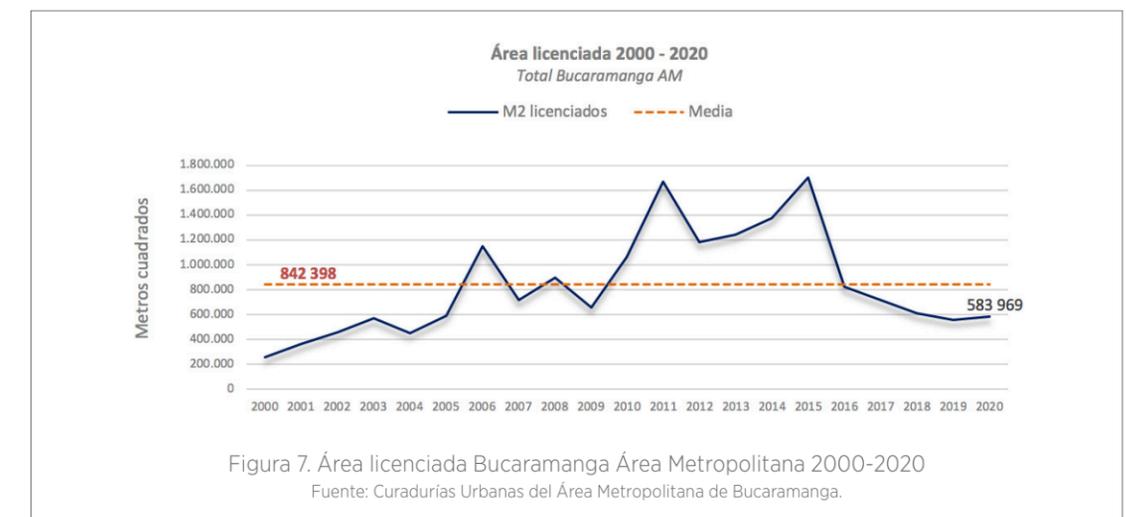
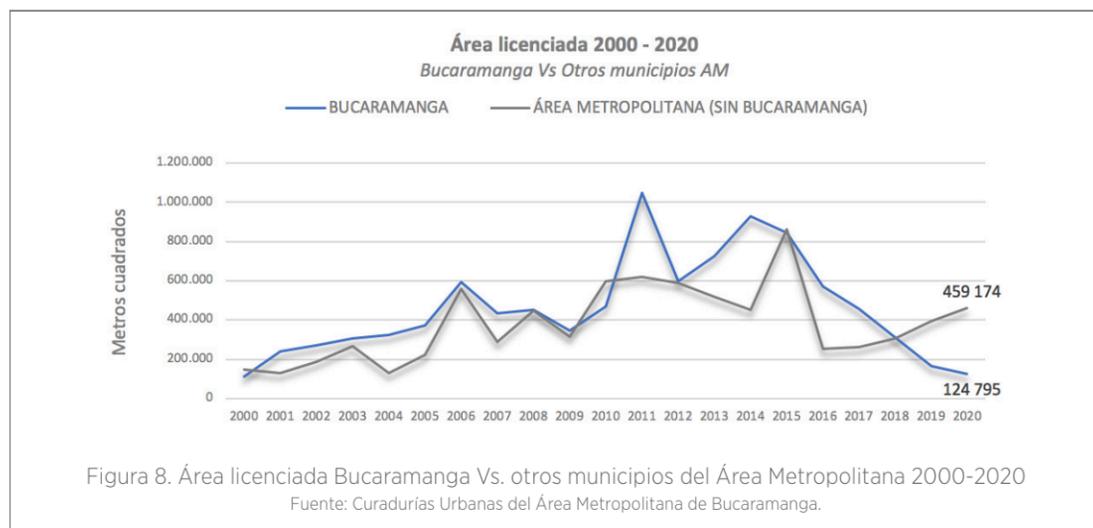


Figura 7. Área licenciada Bucaramanga Área Metropolitana 2000-2020  
Fuente: Curadurías Urbanas del Área Metropolitana de Bucaramanga.

<sup>40</sup> CAMACOL, Informe de Licencias del Área Metropolitana de Bucaramanga, (2021).



El Municipio de Bucaramanga aportó la mayor proporción de área aprobada para la construcción en el área metropolitana entre el periodo 2000 y 2018. No obstante, en los últimos tres años el municipio ha reducido su participación en el licenciamiento y para el 2020 sólo aportó el 21.4 %, evidenciando un cambio en la tendencia de los niveles de licenciamiento para Bucaramanga.<sup>41</sup>



<sup>41</sup> Íbid.

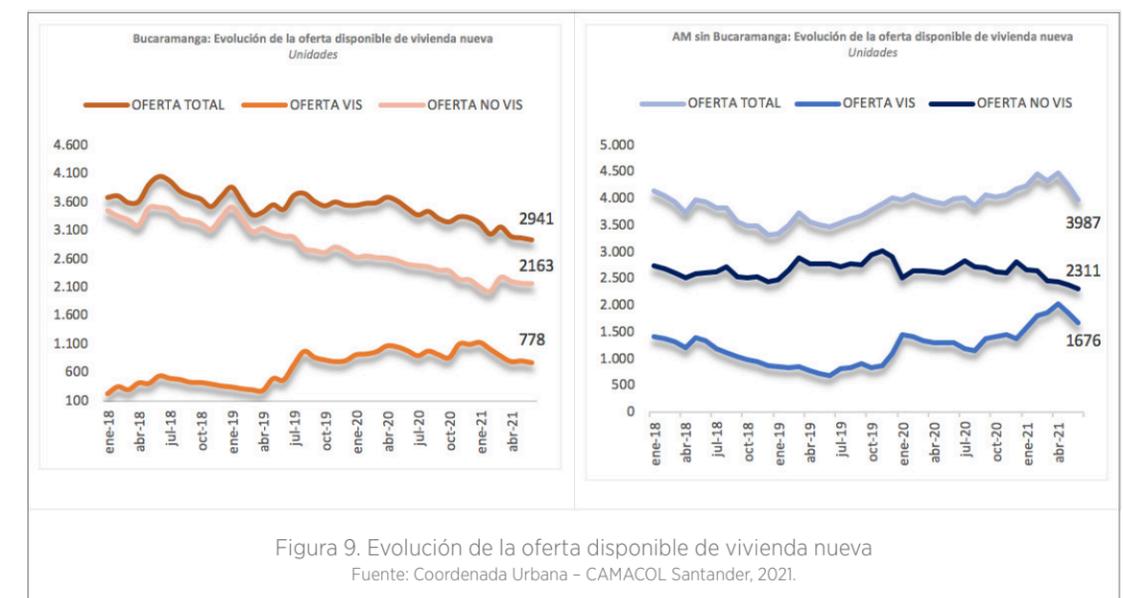
## 2.6. Balance general de la actividad edificadora: oferta y ventas de vivienda en Bucaramanga y área de influencia

### 2.6.1. Oferta de vivienda nueva Bucaramanga

De acuerdo con el sistema de información Coordinada Urbana, de CAMACOL Santander,<sup>42</sup> la oferta disponible en Bucaramanga ha mostrado un comportamiento variable durante los últimos 4 años, registrando menos de 3600 unidades habitacionales desde el segundo semestre del 2020, con un mínimo de 2941 unidades correspondiente a junio de 2021, y 3521 unidades en promedio durante los últimos 4 años. A junio 2021, la oferta de vivienda nueva en Bucaramanga sumó 2941 unidades habitacionales, representadas en 91 proyectos.

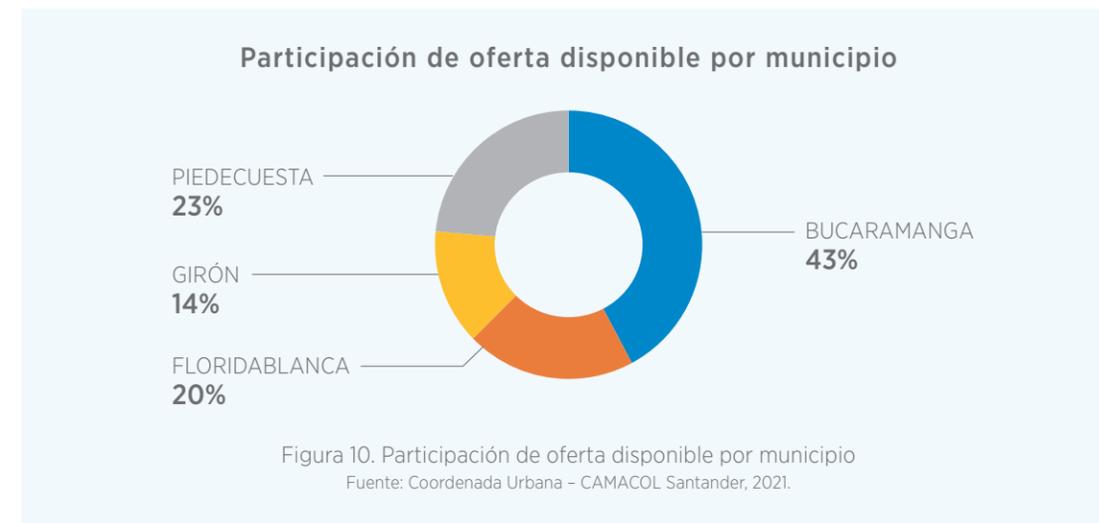
La oferta disponible en el área metropolitana sin Bucaramanga a junio de 2021 llegó a las 3987 unidades, que corresponden a cerca de 70 proyectos en los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta. La oferta de vivienda ha presentado estabilidad en los últimos años, con un leve ajuste en la vivienda diferente de VIS (Vivienda de Interés Social), mientras la vivienda social presenta un leve incremento a partir del segundo semestre de 2020. En junio de 2021 la oferta presentó una variación de -0.4 % respecto al año anterior, mostrando una leve señal de ajuste.

Por su parte, los cuatros municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga sumaron a junio de 2021 una oferta de 6928 unidades habitacionales formales disponibles en el mercado, en el municipio de Bucaramanga 2941, el municipio de Floridablanca 1401, el municipio de Girón 983 y el municipio de Piedecuesta 1603.



<sup>42</sup> CAMACOL, *Coordinada urbana*, 2021.

Con respecto a la distribución de la oferta disponible por municipios, Bucaramanga concentra la mayor cantidad de unidades de vivienda disponibles en el mercado con 2941 de la oferta total del Área Metropolitana (43 %), seguida por el municipio de Piedecuesta con 1603 (23 %), luego por Floridablanca con 1401 (20 %) y finalmente por el municipio de Girón con 983 (14 %).



Por tipo de vivienda, 89 de las unidades disponibles son casas (1 %), mientras que los apartamentos suman 6839 (99 %). Se evidencia que la oferta de apartamentos concentra la mayor participación de vivienda nueva en el mercado inmobiliario.

La oferta de vivienda en el Área Metropolitana de Bucaramanga se concentra en los estratos 3 y 4 con el 39.2 % y el 36.3 % de participación, respectivamente.

Tabla 8. Distribución porcentual de los hogares según tamaño por cada estrato donde residen

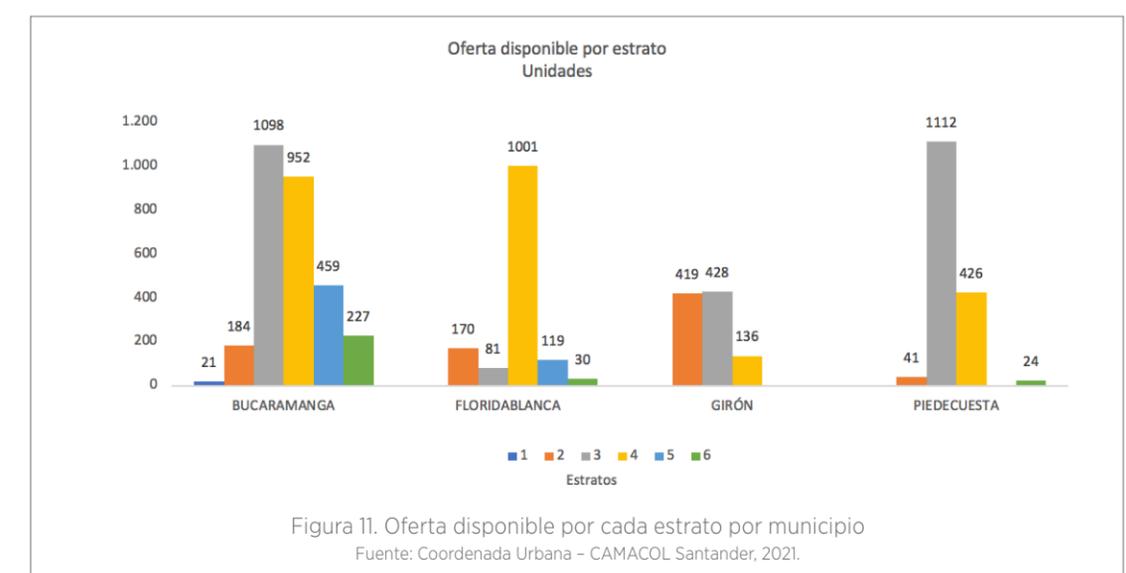
Municipio	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Bucaramanga	0.7 %	6.3 %	37.3 %	32.4 %	15.6 %	7.7 %
Floridablanca	0.0 %	12.1 %	5.8 %	71.4 %	8.5 %	2.1 %
Girón	0.0 %	42.6 %	43.5 %	13.8 %	0.0 %	0.0 %
Piedecuesta	0.0 %	2.6 %	69.4 %	26.6 %	0.0 %	1.5 %

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.

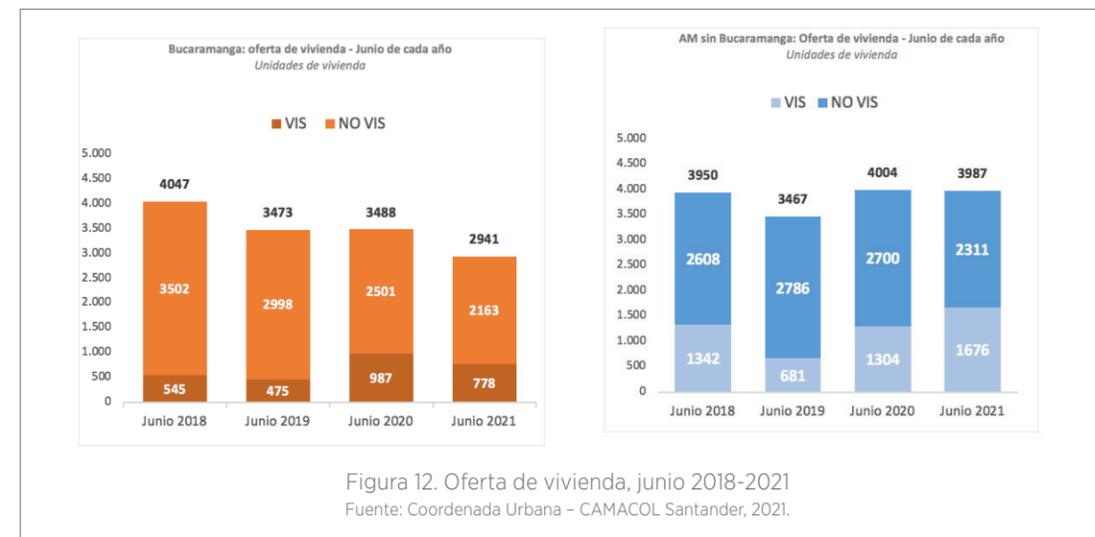


Por municipio, Bucaramanga posee la mayor proporción de oferta en los estratos 3 y 4 que representan el 69.7 % con 2050 viviendas, Floridablanca tiene mayor oferta en los estratos 4 y 5 que representan el 79.9 % con 1120 viviendas, Girón tiene el 86.2 % de la oferta en los estratos 2 y 3 con 847 viviendas, y Piedecuesta tiene el 95.9 % de la oferta en los estratos 3 y 4 con 1538 viviendas.



En el municipio de Bucaramanga, en términos de unidades habitacionales por segmento de vivienda, la oferta de VIS decreció en un 21.2 % con respecto a junio de 2020, pasando de 987 a 778 unidades en junio de 2021. La oferta disponible en vivienda NO VIS en junio de 2021 registró una variación de -13.5 % con respecto al mismo periodo del año anterior.

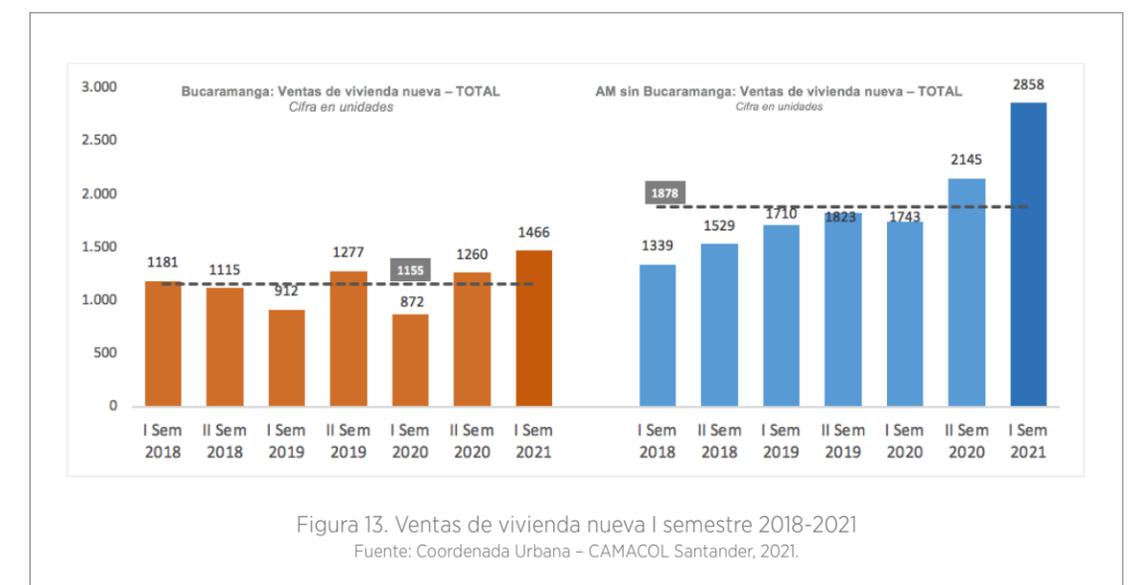
En el Área Metropolitana de Bucaramanga, sin incluir Bucaramanga, en términos de unidades habitacionales, la oferta VIS creció en un 28.5 % con respecto a junio de 2020, pasando de 1304 unidades a 1676 unidades en junio de 2021. La oferta disponible en vivienda NO VIS en junio de 2021 registró una variación de -14.4 % con respecto al mismo periodo del año anterior.



### 2.6.2. Venta de vivienda nueva Bucaramanga

En Bucaramanga el promedio de unidades vendidas por semestre es de 1155. En el primer semestre del 2021, las ventas registraron un crecimiento del 27 % frente a su promedio histórico.

En los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta el promedio de unidades vendidas por semestre es de 1878, entre el 2018 y el 2021. En el primer semestre de 2021, las ventas registraron un crecimiento de 52 % frente a su promedio histórico.



En el mercado de vivienda nueva en Bucaramanga las VIS han venido ganando una importante participación en la demanda. En el primer semestre de 2021, las ventas de VIS crecieron un 79 % más frente a su promedio histórico, es decir, cerca de 331 unidades de vivienda más frente a la media.

En el segmento de vivienda social en el primer semestre de 2021, en los otros municipios del área metropolitana, las ventas crecieron un 70 % respecto al mismo periodo del año anterior, hasta llegar a 2041 unidades. Los resultados evidencian un comportamiento favorable en los niveles de comercialización y una tendencia favorable en el mercado de vivienda social, alcanzando los niveles registrados en el periodo prepandemia.

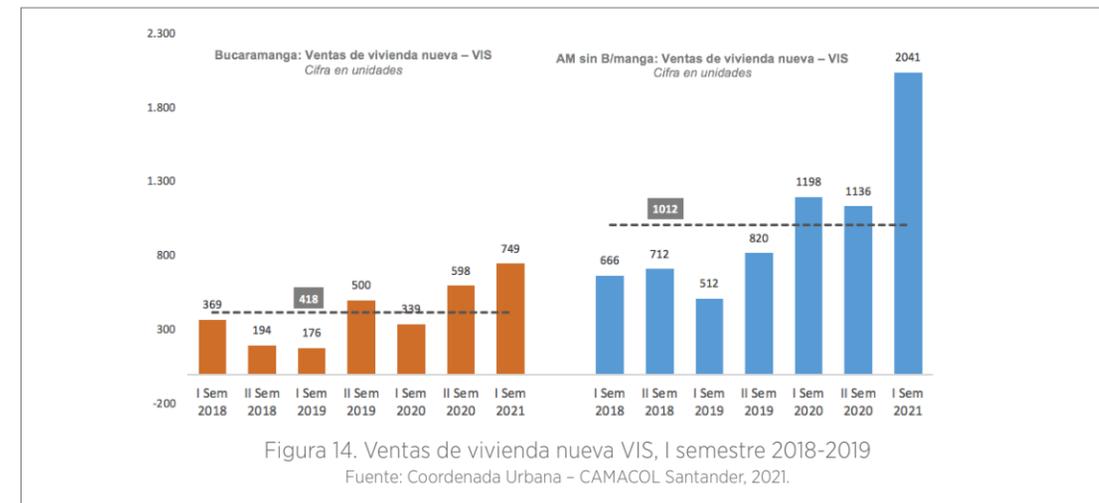


Figura 14. Ventas de vivienda nueva VIS, I semestre 2018-2019  
Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL Santander, 2021.

Por su parte, el segmento NO VIS presentó su mayor ajuste en el primer semestre del 2021 y una importante recuperación en los últimos tres semestres. Las ventas del primer semestre de 2021 señalan una disminución del 3 % frente a la media histórica.

En los otros municipios del área, el segmento NO VIS ha presentado un comportamiento variable en sus niveles de comercialización durante los últimos años. En el primer semestre de 2021, las ventas de vivienda diferentes a las de interés social alcanzaron las 817 unidades, cifra que corresponde a un crecimiento anual del 50 % que, frente a su media histórica, significa una contracción del 6 %.

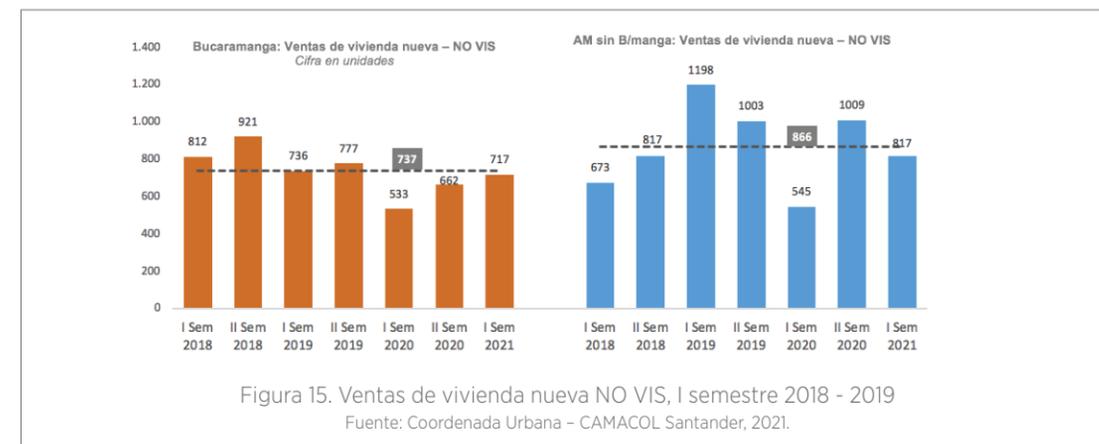


Figura 15. Ventas de vivienda nueva NO VIS, I semestre 2018 - 2019  
Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL Santander, 2021.

En Bucaramanga en el año 2020 se vendieron 2132 unidades de viviendas nuevas. En el último periodo de estudio, el estrato 3 concentró la mayor participación de ventas con el 41.5 %.

Tabla 13. Unidades vendidas en Bucaramanga por estratos 2018-2021

Estrato	2018		2019		2020		2021*	
	Unidades de vivienda	% participación						
Estrato 2	238	10.4 %	249	11.4 %	150	7.0 %	139	9.5 %
Estrato 3	260	11.3 %	111	5.1 %	108	5.1 %	195	13.3 %
Estrato 4	843	36.7 %	803	36.7 %	1135	53.2 %	609	41.5 %
Estrato 5	698	30.4 %	843	38.5 %	449	21.1 %	306	20.9 %
Estrato 6	88	3.8 %	55	2.5 %	161	7.6 %	129	8.8 %
<b>Total</b>	<b>169</b>	<b>7.4 %</b>	<b>128</b>	<b>5.8 %</b>	<b>129</b>	<b>6.1 %</b>	<b>88</b>	<b>6.0 %</b>

Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL Santander, 2021.  
\*Corrido del año: enero 2021 a junio 2021.

En los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta en el año 2020 se vendieron 3888 viviendas nuevas. En el último periodo de estudio, año corrido 2021, los estratos 2 y 3 concentraron la mayor participación de ventas con el 37.4 % y el 43.5 %, respectivamente.

Tabla 14. Unidades vendidas por estratos en el área metropolitana sin incluir Bucaramanga 2018-2020

Estrato	2018		2019		2020		2021*	
	Unidades de vivienda	% participación						
Estrato 2	506	17.6 %	241	6.8 %	327	8.4 %	1070	37.4 %
Estrato 3	1541	53.7 %	2194	62.1 %	2553	65.7 %	1242	43.5 %
Estrato 4	683	23.8 %	875	24.8 %	827	21.3 %	420	14.7 %
Estrato 5	118	4.1 %	175	5.0 %	161	4.1 %	118	4.1 %
Estrato 6	20	0.7 %	48	1.4 %	20	0.5 %	8	0.3 %
<b>Total</b>	<b>2868</b>	<b>100.0 %</b>	<b>3533</b>	<b>100.0 %</b>	<b>3.888</b>	<b>100.0 %</b>	<b>2858</b>	<b>100.0 %</b>

Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL Santander, 2021.  
\*Corrido del año: enero 2021 a junio 2021.

La vivienda social ha venido ganando una importante participación en el mercado; en los últimos dos años aumentó en 32 puntos porcentuales su participación en la venta de vivienda nueva en Bucaramanga. Este tipo de vivienda pasó de representar el 19 % en el primer semestre del 2019, a constituir el 51 % de las ventas en el primer semestre del 2021.

El promedio de participación de la VIS en las ventas totales en el último semestre en los otros municipios del área metropolitana, a diferencia de Bucaramanga, registra un mayor porcentaje de participación en las ventas totales con un 71 %.

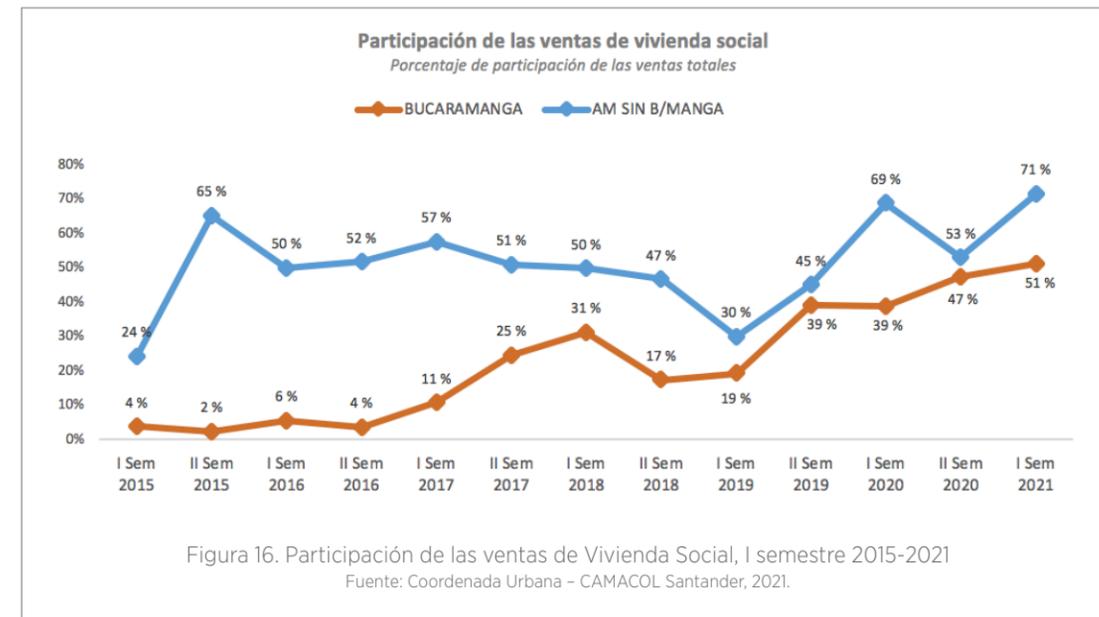


Figura 16. Participación de las ventas de Vivienda Social, I semestre 2015-2021  
Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL Santander, 2021.

En el primer semestre de 2021, la inversión en vivienda nueva en Bucaramanga creció 61 % con respecto al mismo periodo de 2020 y superó los máximos registros en inversión de vivienda llegando a 335 000 millones de pesos por semestre.

De esta manera, en Bucaramanga la VIS registró ventas por cerca de 90 000 millones de pesos, lo cual evidenció un crecimiento muy significativo del 120 % con respecto a lo registrado en el mismo periodo del año anterior. Asimismo, la NO VIS registró una inversión por cerca de 244 000 millones de pesos, lo cual evidenció un crecimiento significativo del 46 % con respecto al primer semestre de 2020.

Por su parte, en el primer semestre de 2021, la inversión en vivienda nueva en los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta creció 63 % con respecto al mismo periodo de 2020 y superó los máximos registros de inversión de vivienda, llegando a \$ 493 000 millones por semestre.

En los otros municipios del área metropolitana, la VIS registró ventas por cerca de \$237 000 millones, lo cual evidenció un crecimiento muy significativo de 56 % con respecto a lo registrado en el mismo periodo del año anterior. Asimismo, la NO VIS registró una inversión por \$255 000 millones, representando un crecimiento de 71 % en relación con lo registrado en el primer semestre de 2020.

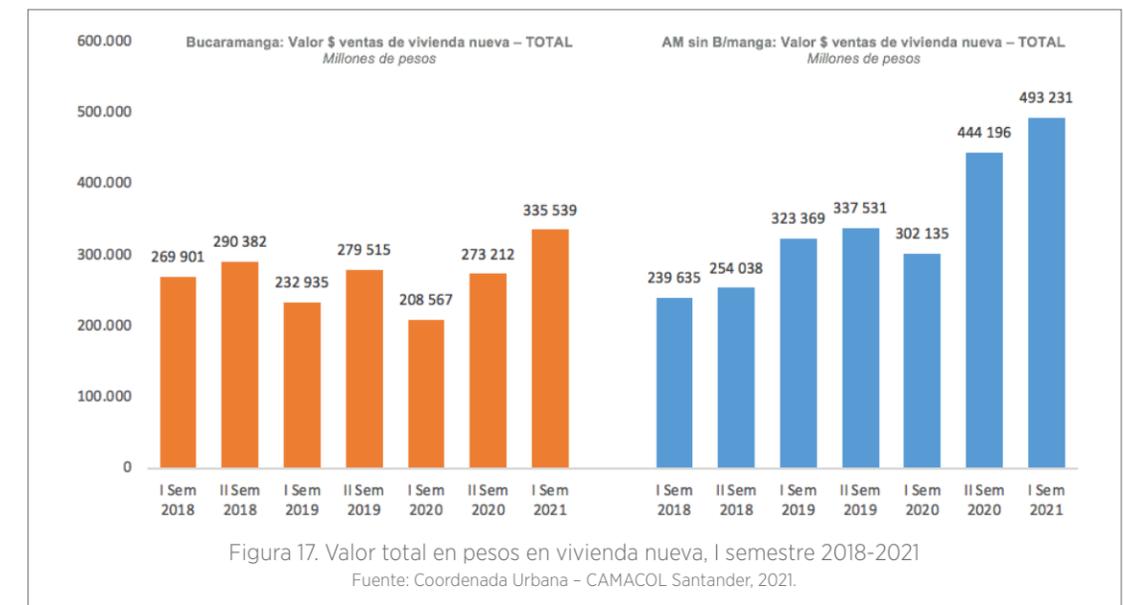


Figura 17. Valor total en pesos en vivienda nueva, I semestre 2018-2021  
Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL Santander, 2021.

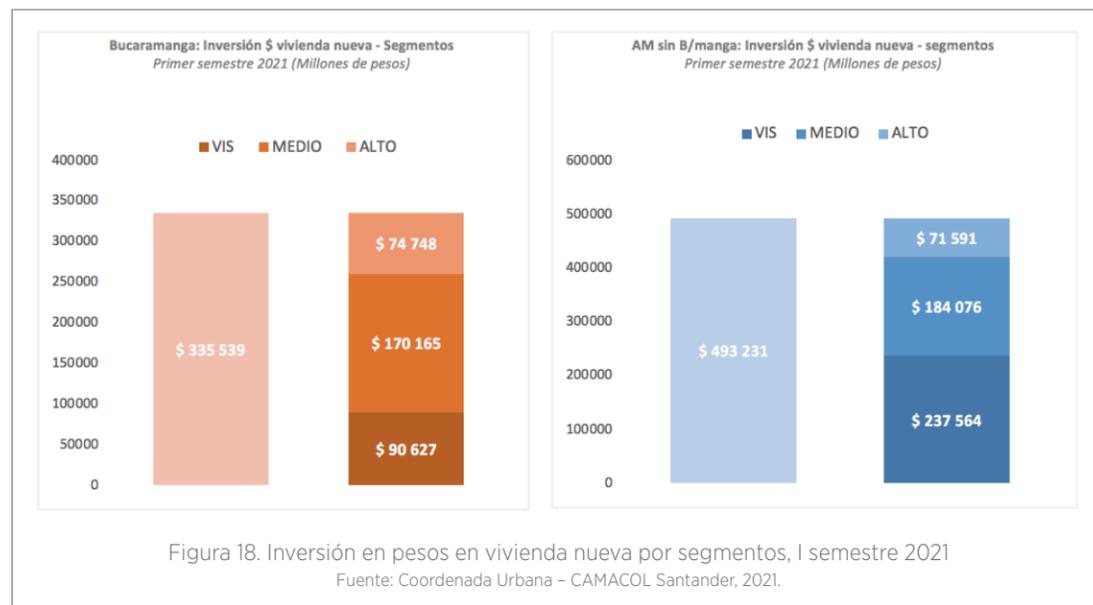
Tabla 15. Valor total en pesos en vivienda nueva VIS y No VIS, Bucaramanga Vs. Área metropolitana sin Bucaramanga

Segmento	Bucaramanga			Área metropolitana sin Bucaramanga		
	Inversión \$	Var Anual (%)	Part %	Inversión \$	Var Anual (%)	Part %
VIS	\$ 90 627	120 %	27 %	\$ 237 564	56 %	48 %
NO VIS	\$ 244 912	46 %	73 %	\$ 255 667	71 %	52 %
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 335 539</b>	<b>61 %</b>	<b>100 %</b>	<b>\$ 493 231</b>	<b>63.2 %</b>	<b>100.0 %</b>

Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL Santander, 2021.

En el municipio de Bucaramanga, en el primer semestre de 2021, el 27 % de las inversiones en vivienda nueva correspondió al segmento VIS, representados en una inversión de más de \$90 000 millones. El segmento medio (precio entre 150 SMMLV a 500 SMMLV) continúa siendo el que concentra la mayor proporción de inversión en vivienda nueva en Bucaramanga, representado en una inversión de \$170 000 millones y el 51 % de la inversión de vivienda nueva en el municipio. Por su parte, el segmento alto, cuyo precio de vivienda se encuentra por encima de 500 SMMLV, representa más de \$454 millones, es decir, concentra el 22 % de las inversiones en vivienda nueva en Bucaramanga.

Por otro lado, en el primer semestre de 2021, el 48 % de las inversiones en vivienda nueva correspondió al segmento VIS, representados en una inversión de \$237 000 millones, consolidándose como el principal destino de inversión en vivienda social fuera del municipio de Bucaramanga. Por su parte, el segmento medio registró una inversión en vivienda nueva por cerca de \$184 000 millones y el 37 % de la inversión en vivienda en los tres municipios del área metropolitana. Finalmente, el segmento alto concentró el 15 % de la inversión de vivienda.



### 2.6.3. Ventas por zonas<sup>43</sup> Área Metropolitana de Bucaramanga

Al considerar el comportamiento de la demanda por zonas, durante el 2018 y 2019 la zona oriente del municipio de Bucaramanga concentró la mayor proporción de ventas en el municipio. Así, en el 2018 la zona oriente concentró el 24 % de las ventas del año, correspondiente a 559 viviendas nuevas en esta zona, mientras en el 2019 se vendieron 525 viviendas que representaron el 24 % de las ventas totales en ese municipio.

Por su parte, durante el 2020 y el primer semestre del 2021, las ventas en Bucaramanga se concentraron en la zona sur del municipio. Así, durante el 2020, el 37 % de las ventas se registraron en esta zona, sumando 780 viviendas nuevas vendidas, mientras, en el primer semestre de 2021, el 26 % de las ventas son en la zona sur, sumadas en 379 inmuebles.

Tabla 16. Ventas por zonas en el municipio de Bucaramanga 2018-2021

Zona	2018	2019	2020	2021
Zona Centro	218	110	83	31
Zona Noroccidente	389	456	410	261
Zona Norte	506	361	286	370
Zona Occidente	440	288	187	62
Zona Oriente	559	525	386	363
Zona Sur	184	449	780	379
<b>Total</b>	<b>2296</b>	<b>2189</b>	<b>2132</b>	<b>1466</b>

Fuente: DANE - CNPV, 2018.

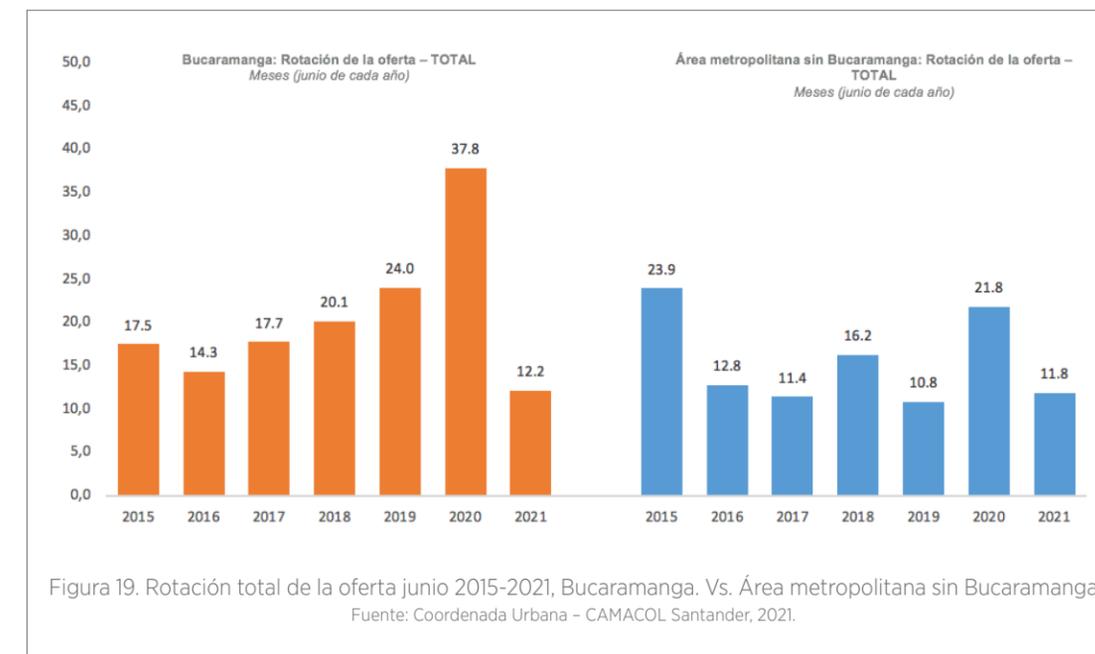
Nota: Censo General 2005 - CG 2005; Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 - CNPV, 2018.

<sup>43</sup> Clasificación definida dentro del Sistema de Información Coordinada Urbana.

Para analizar la evolución del mercado, también se hace necesario evaluar los indicadores de riesgo, como el indicador de rotación de inventarios que mide el equilibrio entre la oferta del mercado y la demanda. A continuación, se presentan los resultados de este indicador desde 2018 hasta junio de 2021.

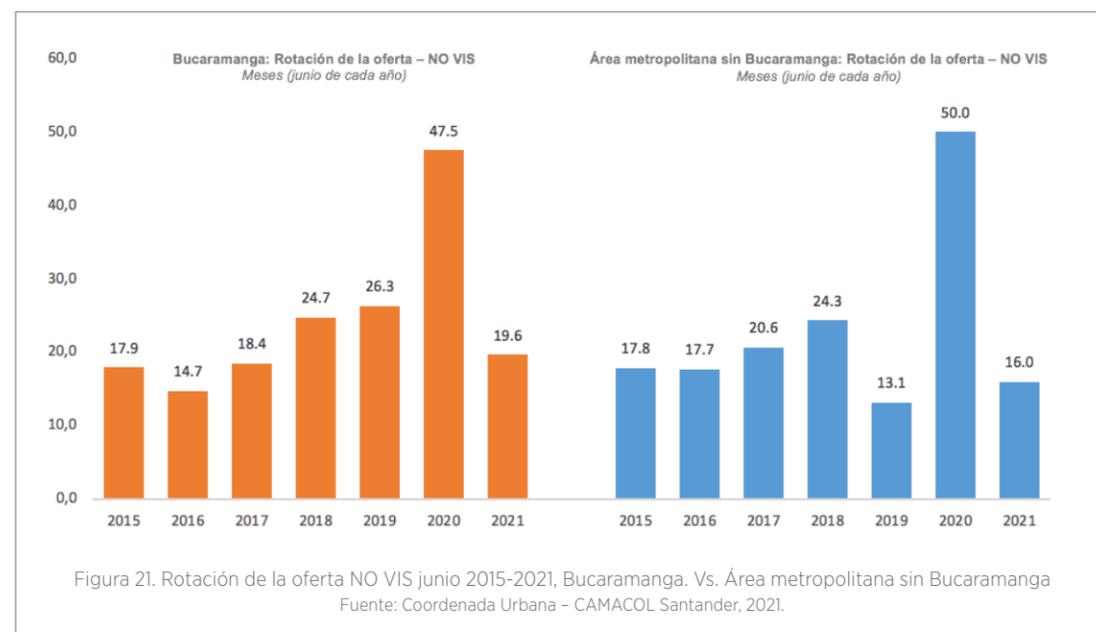
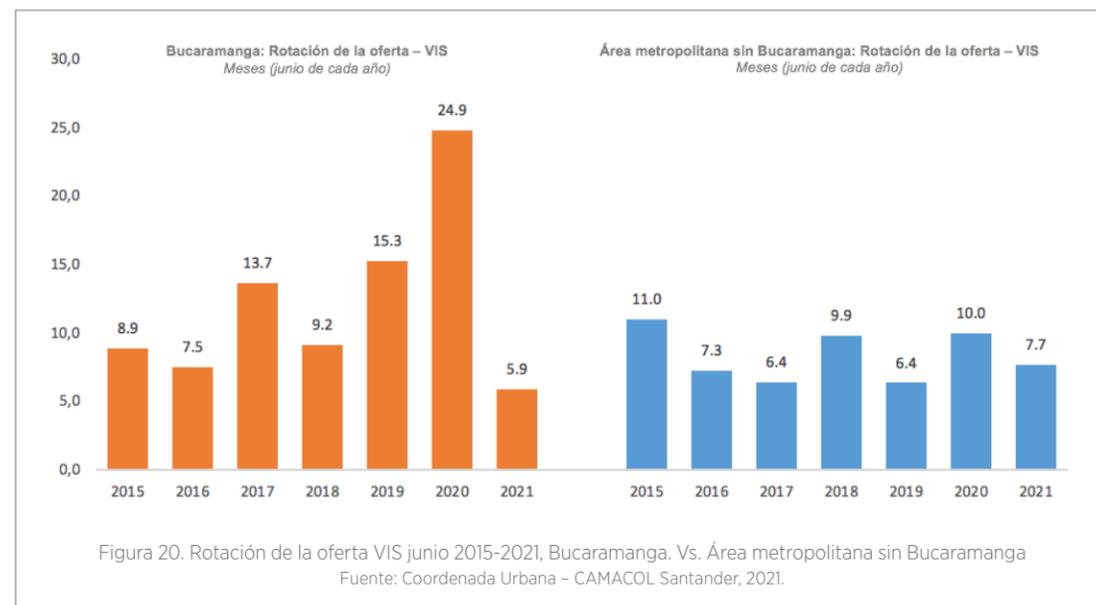
En el municipio de Bucaramanga, en la rotación de inventario o de la oferta de vivienda, 12.2 meses es el indicador a junio de 2021, el mejor registro en los últimos 7 años. Lo cual significa un positivo comportamiento de la demanda y una oferta equilibrada. Esto indica que 12.2 meses es el número de meses en los que se agotaría la oferta existente en Bucaramanga, sin nueva oferta en el mercado, y con el ritmo de ventas promedio de los últimos tres meses.

Asimismo, al considerar para los otros municipios el comportamiento de este indicador de riesgo, se señala que la rotación de inventario de la vivienda a junio 2021 es de 11.8 meses para el consolidado de los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta.



El diagnóstico del indicador de rotación para la VIS en junio 2021 muestra que, de mantenerse la oferta disponible actual, el stock se agotaría en 5.9 meses aproximadamente en Bucaramanga. Por su parte, la NO VIS presenta un indicador de rotación de 19.6 meses, registrando una reducción importante respecto a lo registrado en el periodo prepandemia.

Por su parte, para los otros municipios del área metropolitana, en el análisis de la rotación de inventarios por tipo de vivienda, se evidencia que el segmento VIS se ubica en 7.7 meses, mientras el segmento NO VIS registra un indicador de rotación de 16.0 meses.



#### 2.6.4. Conclusiones oferta de vivienda nueva formal en Bucaramanga

- En el municipio de Bucaramanga existe una oferta de 2941 unidades de vivienda nueva formal disponibles en el mercado inmobiliario.
- Estas unidades disponibles en la oferta inmobiliaria del municipio de Bucaramanga se encuentran distribuidas por estrato de la siguiente forma en la Tabla 17.

Tabla 17. Distribución de la oferta disponible en Bucaramanga por estrato 2021

Estrato	Oferta unidades	Distribución %
Estrato 1	21	0.71 %
Estrato 2	184	6.26 %
Estrato 3	1,098	37.33 %
Estrato 4	952	32.37 %
Estrato 5	459	15.61 %
Estrato 6	227	7.72 %
<b>Total</b>	<b>2941</b>	<b>100.00 %</b>

Fuente: Cálculos con base en CNPV, 2018.

#### 2.6.5. Conclusiones oferta de vivienda nueva formal en el Área metropolitana de Bucaramanga

En el Área Metropolitana de Bucaramanga hay una oferta de 6928 de viviendas nuevas en el mercado formal, de las cuales Bucaramanga concentra la mayor proporción con el 42.5 % representado en 2941 viviendas, el municipio de Floridablanca tiene el 20.2 % representado en 1401 viviendas, Girón tiene el 14.2 % representado en 983 viviendas y Piedecuesta tiene el 23.1 % representado en 1603 viviendas.

Esta oferta disponible del área metropolitana se encuentra distribuida por estrato como se muestra en la Tabla 18.

Tabla 18. Distribución de la oferta disponible en el Área Metropolitana de Bucaramanga por estrato 2021

Estrato	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	O	Total
Estrato 1	21	0	0	41	21
Estrato 2	184	170	419	1112	814
Estrato 3	1098	81	428	426	2719
Estrato 4	952	1001	136	0	2.515
Estrato 5	459	119	0	0	578
Estrato 6	227	30	0	1603	281
<b>Total</b>	<b>2941</b>	<b>1401</b>	<b>983</b>	<b>2132</b>	<b>6928</b>

Fuente: Cálculos con base en CNPV, 2018.

### 2.5.6. Otras consideraciones del comportamiento de la oferta de vivienda nueva formal

- ➔ Santander ocupa el 10.º lugar como departamento en el déficit habitacional a nivel nacional, representado en 51 263 unidades habitacionales que es necesario adicionar al stock total de viviendas del departamento.
- ➔ El municipio de Bucaramanga registra el déficit cuantitativo más alto dentro del área metropolitana, con el 5.59 % de los hogares del municipio, representados en 9795 viviendas que es necesario construir.
- ➔ En los indicadores líderes del mercado de vivienda nueva, a junio de 2021 en el municipio de Bucaramanga, tanto la oferta VIS (disminución de 21.2 %) como NO VIS (disminución de 13.5 %) han presentado decrecimientos en comparación con el mismo periodo del año anterior, consolidando la oferta total más baja en los últimos 4 años, con 2941 unidades habitacionales disponibles en el mercado a junio de 2021.
- ➔ La oferta en los otros municipios del área metropolitana, sin incluir Bucaramanga, evidencian un importante crecimiento en la oferta VIS (28,5 %) y una disminución de la oferta NO VIS (14.4 %) al comparar junio de 2021 con respecto a lo registrado en el mismo mes del año anterior.
- ➔ Al considerar las ventas por segmento de vivienda, se evidencia un crecimiento muy significativo en las ventas registradas en la vivienda social, con crecimiento en los niveles de comercialización del 79 % para Bucaramanga en comparación con los registrados en el promedio histórico y un crecimiento del 102 % para los otros municipios del área metropolitana.
- ➔ En las ventas por estrato, se observa que para Bucaramanga y los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, el estrato 3 concentra la mayor participación en ventas de vivienda nueva.
- ➔ Sobre el nivel de participación de las ventas de vivienda social en el total de las ventas, se observa que Bucaramanga ha ganado una importante participación en el mercado de la vivienda nueva. Este municipio en los últimos dos años aumentó su participación en cerca de 32 puntos porcentuales, al pasar de representar el 19 % las ventas del primer semestre de 2019 al 51 % de las ventas del primer semestre de 2021.
- ➔ El nivel de participación de las ventas VIS en los otros municipios del área metropolitana ha sido del 51 % en promedio en los últimos 4 años, evidenciando que ha sido la mayor en este segmento. En el primer semestre del 2021, en el consolidado, el 71 % de las ventas en Floridablanca, Girón y Piedecuesta correspondió al segmento VIS.
- ➔ La rotación de inventario como indicador de riesgo de sector muestra tanto para el municipio de Bucaramanga, como para los otros del área metropolitana una reducción importante y se mantiene por debajo de los registros de años anteriores. Se evidencia de esta forma un mayor equilibrio entre la oferta disponible en el mercado y las ventas registradas en los últimos meses.
- ➔ Específicamente, el segmento VIS registra el mejor indicador de rotación en comparación con años anteriores; para Bucaramanga este es de 5.9 meses y para los otros municipios de 7.7 meses. De esta forma, el municipio de Bucaramanga registra un mejor indicador de rotación en comparación con los otros tres municipios del área metropolitana.
- ➔ Se evidencia claramente que los resultados en la comercialización de vivienda han sido positivos durante los últimos años, cuando el segmento de VIS ha sido protagonista.

### 2.7. Demanda insatisfecha

En el municipio de Bucaramanga la demanda insatisfecha es de 7499 unidades habitacionales.

Para los otros municipios del área metropolitana, Floridablanca tiene una demanda insatisfecha de 1735 unidades de vivienda, Girón tiene una demanda insatisfecha de 1351 unidades habitacionales y el municipio de Piedecuesta tiene una demanda insatisfecha de 828 inmuebles.

Tabla 19. Demanda insatisfecha municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga

Municipios	Demanda Potencial	Oferta vivienda	Demanda Insatisfecha
Bucaramanga	10 440	2941	7499
Floridablanca	3136	1401	1735
Girón	2334	983	1351
Piedecuesta	2431	1603	828

Fuente: Cálculos con base en CNPV y Coordinada Urbana, 2021.

Al considerar la demanda insatisfecha por estrato, Bucaramanga tiene una demanda insatisfecha de 2286 viviendas en el estrato 1, 2729 viviendas en el estrato 2, 1846 viviendas en el estrato 3 y 791 viviendas en el estrato 4. Por su parte, en los estratos 5 y 6, se aprecia una sobreoferta de 177 y 8 unidades habitacionales, respectivamente.

Tabla 20. Demanda insatisfecha municipio de Bucaramanga por estrato

Estrato	Demanda potencial	Oferta vivienda	Demanda Insatisfecha
Estrato 1	2307	21	2286
Estrato 2	2913	184	2729
Estrato 3	2944	1098	1846
Estrato 4	1743	952	791
Estrato 5	282	459	-177
Estrato 6	219	227	-8
<b>Total</b>	<b>10 409</b>	<b>2941</b>	<b>7468</b>

Fuente: Cálculos con base en CNPV y Coordinada Urbana, 2021.

Los otros municipios del Área Metropolitana, sin incluir Bucaramanga, tienen una demanda insatisfecha de 3889 unidades habitacionales. Por estrato, la mayor cantidad de demanda insatisfecha corresponde al estrato 1 con 1764 viviendas, seguido del estrato 2 con 1574 y del estrato 3 con 607.

Tabla 21. Demanda insatisfecha otros municipios del área metropolitana por estrato

Estrato	Demanda potencial	Oferta vivienda	Demanda Insatisfecha
Estrato 1	1746	0	1746
Estrato 2	2204	630	1574
Estrato 3	2228	1621	607
Estrato 4	1319	1563	-244
Estrato 5	213	119	94
Estrato 6	166	54	112
Total	7876	3987	3889

Fuente: Cálculos con base en CNPV y Coordinada Urbana, 2021.

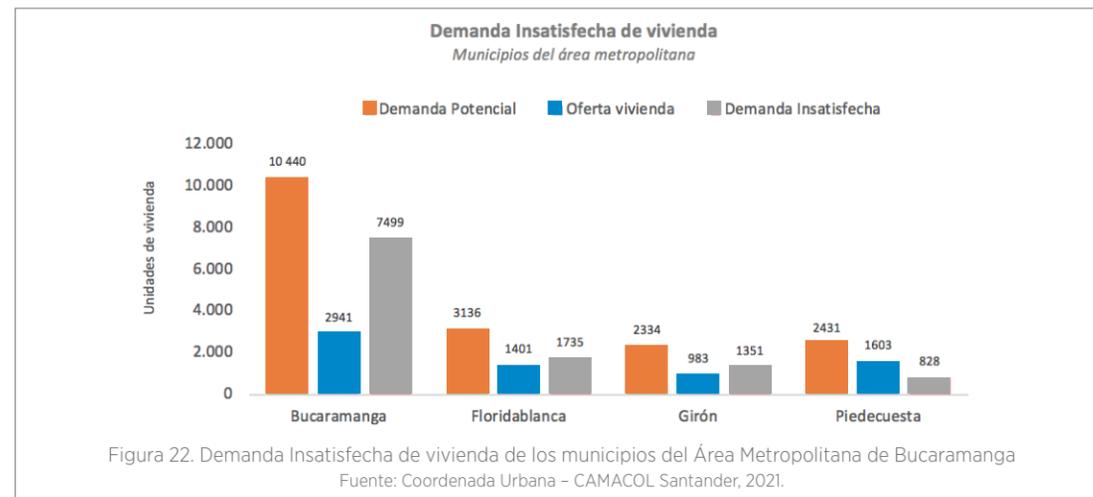


Figura 22. Demanda Insatisfecha de vivienda de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga  
Fuente: Coordinada Urbana - CAMACOL Santander, 2021.

La Figura 23 presenta la demanda insatisfecha por estratos para el municipio de Bucaramanga.

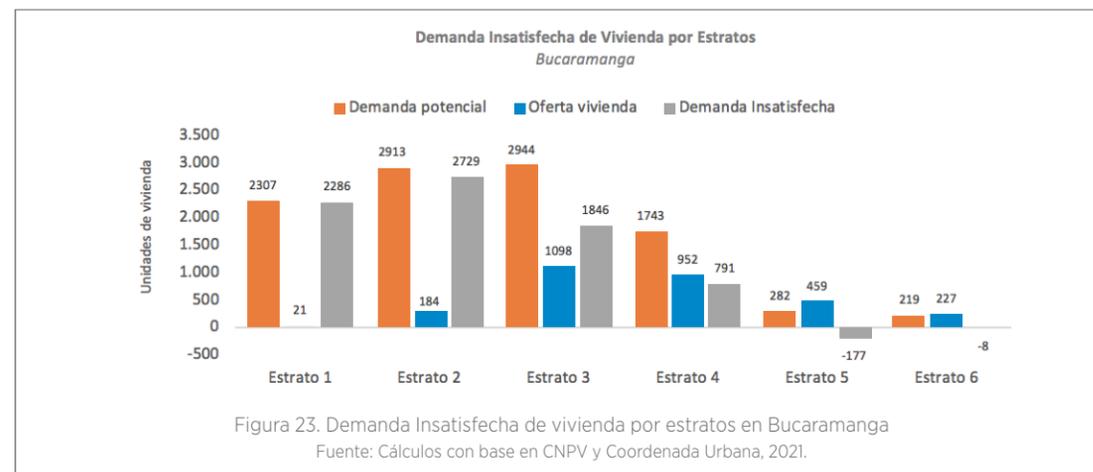


Figura 23. Demanda Insatisfecha de vivienda por estratos en Bucaramanga  
Fuente: Cálculos con base en CNPV y Coordinada Urbana, 2021.

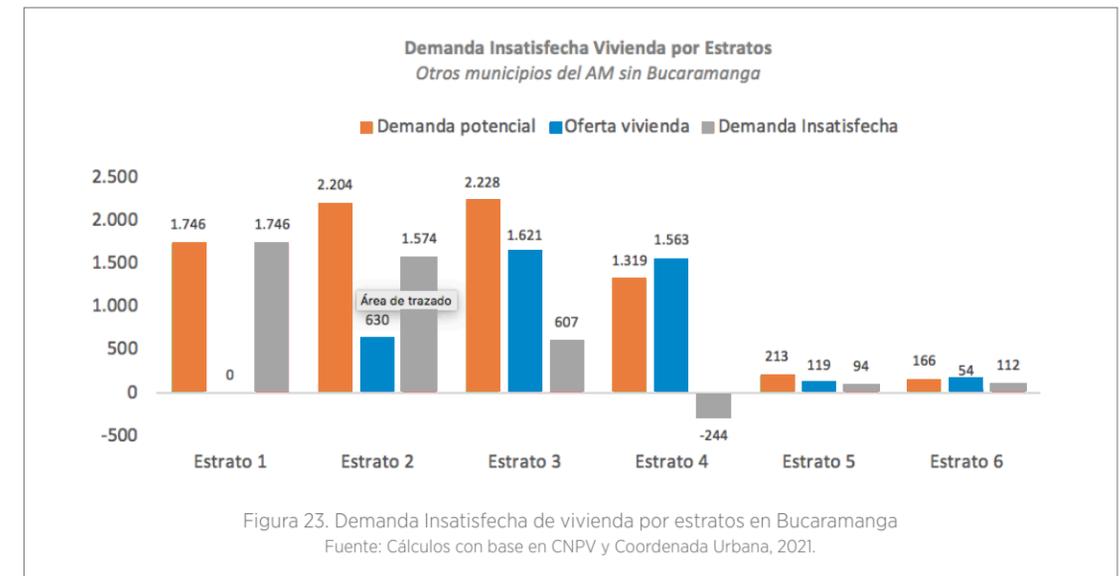
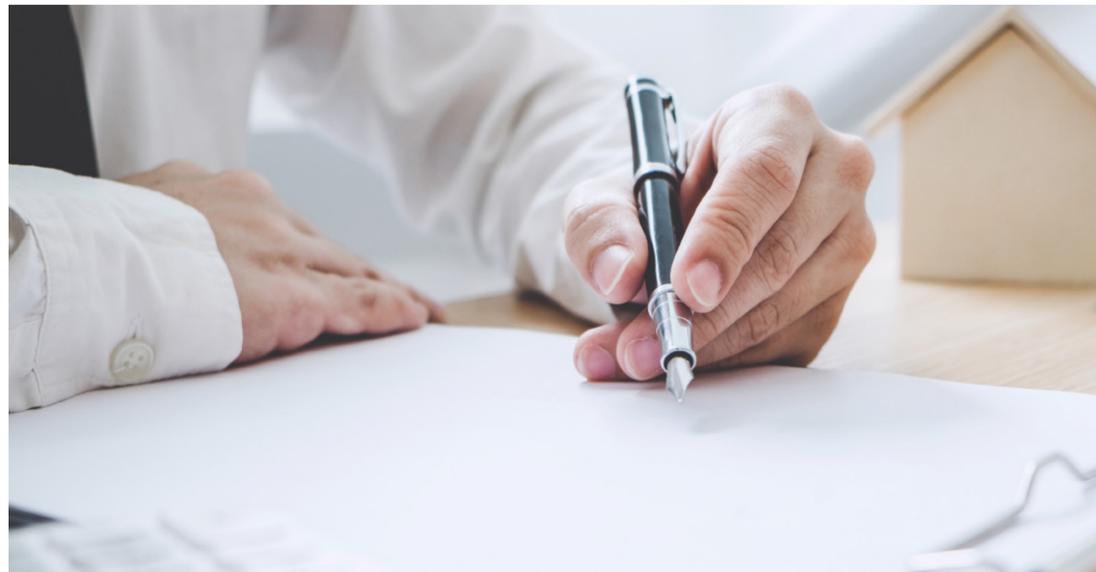


Figura 23. Demanda Insatisfecha de vivienda por estratos en Bucaramanga  
Fuente: Cálculos con base en CNPV y Coordinada Urbana, 2021.



# CAPÍTULO 3

## Marco normativo OUE y su potencial para renovación urbana



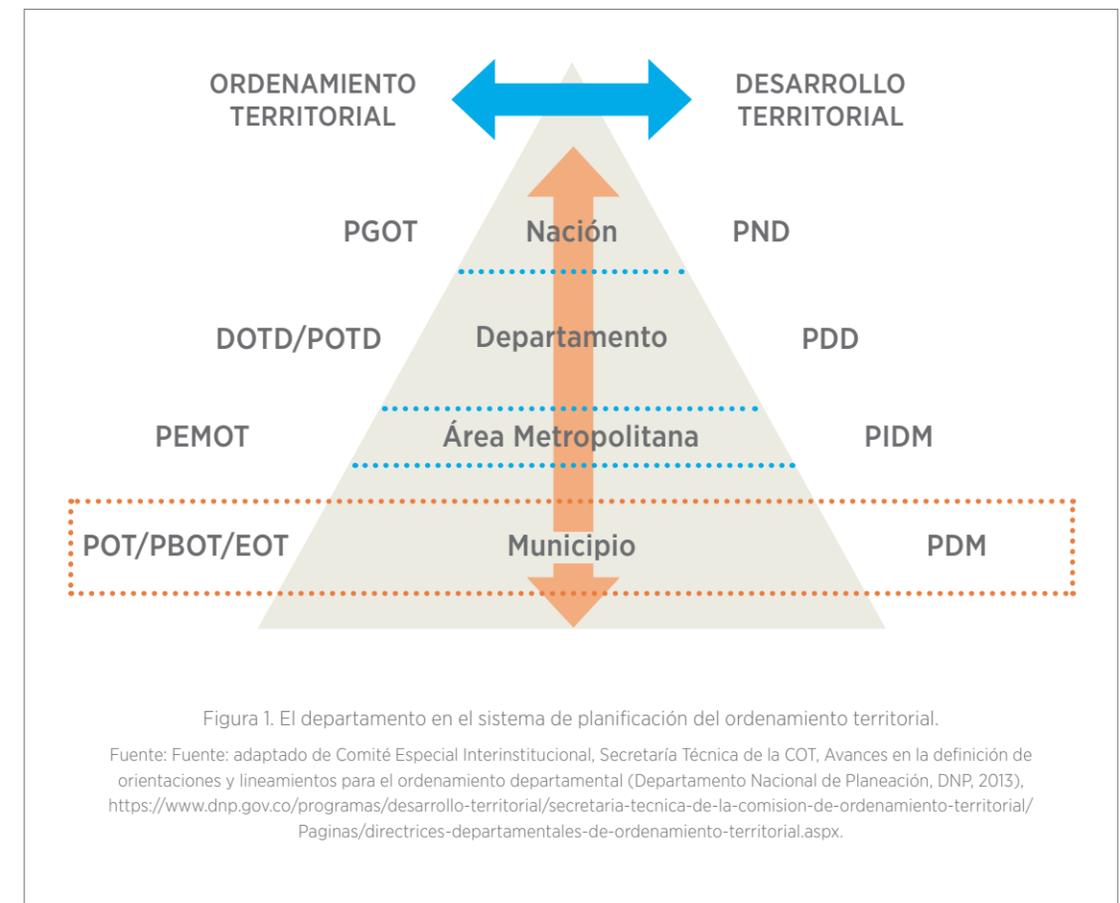
### 1. Marco normativo general de las Operaciones Urbanas Estratégicas (OUE)

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Congreso de la República, Ley 1454 de 2011, 28 de junio. Diario Oficial n.º 48.115 del 29 de junio de 2011, artículo 2.

Atendiendo a este concepto, el desarrollo del marco normativo, que soporta las Operaciones Urbanas Estratégicas, se plantea desde la comprensión de que las diversas perspectivas y componentes que inciden en el territorio se circunscriben dentro de las diferentes escalas (nacional, departamental, metropolitana y municipal) de desarrollo territorial y de ordenamiento territorial (figura 1). Escalas que a su vez vinculan sus respectivos instrumentos de planificación y gestión.



#### ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PGOT: Plan General de Ordenamiento Territorial  
 POTD: Plan de Ordenamiento Territorial Departamental  
 PEMOT: Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial  
 POT: Plan de Ordenamiento Territorial  
 PBOT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial  
 EOT: Esquema de Ordenamiento Territorial

#### DESARROLLO TERRITORIAL

PND: Plan Nacional de Desarrollo  
 PDD: Plan de Desarrollo Departamental  
 PIDM: Plan Integral de Desarrollo Metropolitano  
 PDM: Plan de Desarrollo Municipal

Por lo anterior, en este primer capítulo revisaremos la articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con las políticas públicas contenidas en los instrumentos básicos de planificación y gestión en cada escala de ordenamiento territorial y desarrollo territorial.



## 1. Marco normativo general de las Operaciones Urbanas Estratégicas (OUE)

### 1.1. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con los Objetivos de Desarrollo sostenible de las Naciones Unidas

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas, integrada por los líderes mundiales, adoptó un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Para la materialización de la agenda de desarrollo sostenible, 2015 (con entrada en vigor el 1 de enero de 2016), es de suma importancia la inclusión de todos los interesados, en su implementación, seguimiento y examen. Asimismo, es fundamental la implicación de todos los niveles: gobiernos, sector privado, la sociedad civil, etc.

Se establecieron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que a su vez plantean metas específicas para alcanzar en los siguientes 15 años (2016-2030).



Figura 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015).

Fuente: «Objetivos de Desarrollo». Naciones Unidas Guatemala, acceso el 25 de agosto de 2021, <https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/>.

### Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son los siguientes<sup>2</sup>:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos celebrados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

<sup>2</sup> «Objetivos de Desarrollo», Naciones Unidas Guatemala, acceso el 25 de agosto de 2021, <https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/>.

Los ODS se articulan con la apuesta de las ciudades en temas de renovación urbana y con las Operaciones Urbanas Estratégicas, especialmente con lo establecido por las metas 8.3 y 8.4 del objetivo 8, y las metas 11.1, 11.3 y 11.7 del objetivo 11.

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

8.4 Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados.

11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.<sup>3</sup>

Las mencionadas metas son compatibles con las Operaciones Urbanas Estratégicas, que parten de la ciudad construida y buscan lograr su transformación hacia un modelo territorial que coincida con el propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial. Para lo cual cada sector particular es construido y precisado a partir de la identificación de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas del territorio. El objetivo es lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; asimismo, se busca promocionar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible durante el proceso de transformación, y en consecuencia el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

De manera que resulta aún más importante la generación de sinergias entre los diversos participantes de la sociedad para materializar la construcción de la región.

### 1.2. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con la Ley 388 de 1997

La Ley 388 del 18 de julio de 1997, «por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones», también conocida como la ley de reforma urbana y de ordenamiento territorial, consagró la obligación en cabeza de las administraciones municipales y distritales de formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial y definió el concepto y alcance del ordenamiento territorial, como:

<sup>3</sup> «Objetivos de Desarrollo», Naciones Unidas Guatemala, acceso el 25 de agosto de 2021, <https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/>.

El ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento territorial debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio y distrito y armónico con el mismo ambiente y sus tradiciones históricas y culturales.

El ordenamiento del territorio tiene por objeto dar a la planeación económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

El ordenamiento del territorio tendrá en consideración las relaciones intermunicipales, Metropolitanas y regionales; las condiciones de diversidad étnica y cultural; así como la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos para el logro de una mejor calidad de vida.<sup>4</sup>

Dentro de los componentes y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, determinados en la Ley 388/97, se encuentra el soporte legal a las actuaciones que involucran a las operaciones urbanas. Estas últimas enmarcadas dentro del componente urbano de los planes de ordenamiento territorial, y supeditadas a las normas urbanísticas contempladas en el POT y a los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística.

**ARTÍCULO 13º.- Componente urbano del plan de ordenamiento.** El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.
2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.
3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente Ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

<sup>4</sup> Ministerio de Desarrollo Económico. Decreto 879 de 1998, 15 de mayo, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial n.º 43.300 del 15 de mayo de 1998, artículo 2.

4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las Áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.

5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.

6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.

7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.

8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.

9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.

10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente Ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9 de 1989.

11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente Ley.

**ARTÍCULO 15º.- Normas urbanísticas.** Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

## 1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

- 1.1. Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley.
- 1.2. Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.
- 1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.
- 1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.
- 1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales, en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación

## 2. Normas urbanísticas generales

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.

Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

- 2.1. Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

- 2.2. La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

- 2.3. La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

- 2.4. Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

- 2.5. Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

- 2.6. Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

- 2.7. El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

- 2.8. Las demás previstas en la presente Ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

## 3. Normas complementarias

Se trata de aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente Ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. Entre otras, pertenecen a esta categoría:

- 3.1. La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

- 3.2. La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

- 3.3. Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente Ley.

**PARÁGRAFO.-** Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desa-



rollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda.<sup>5</sup>

A partir de la introducción normativa de la noción de mecanismos para el cumplimiento de objetivos y desarrollo de proyectos, y de las denominadas operaciones urbanas en la Ley 388 de 1997, se abre el camino para la inclusión de las operaciones estratégicas en los planes de ordenamiento de diversos municipios de Colombia y surgen las denominadas Operaciones Urbanas Estratégicas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga.

<sup>5</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.091.

### 1.3. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Plan Nacional de Desarrollo vigente

El Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad» fue expedido por la Ley 1955 de 2019. En su artículo 1º señala como objetivo «sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030».

Aunado a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo establece que:

El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa.

El Plan se basa en los siguientes tres pactos estructurales:

1. **Legalidad.** El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial.
2. **Emprendimiento.** Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.
3. **Equidad.** Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.<sup>6</sup>

El artículo 3 también contempla los siguientes pactos contentivos de estrategias transversales.

- Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.
- Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro.
- Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional.
- Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.
- Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos.
- Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.

<sup>6</sup> Congreso de Colombia, Ley 1955 de 2019, 25 de mayo, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad», artículo 3.

- Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja.
- Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.
- Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y rom.
- Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.
- Pacto por la equidad de las mujeres.
- Pacto por una gestión pública efectiva.
- Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.
- Pacto por la productividad y la equidad en las regiones.<sup>7</sup>

Cabe resaltar que este último pacto para la región Santanderes se enfoca en «Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia».

Con el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, retomamos la importancia articular las Operaciones Urbanas Estratégicas en su estudio y formulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, anteriormente mencionados; así como la articulación con las metas de emprendimiento, legalidad y equidad planteadas por el Gobierno Nacional.

Es posible tener en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo que se encuentre vigente al momento de la formulación de cada Operación Urbana Estratégica, con el propósito de identificar el posible potencial de generar sinergias, apoyo y acompañamiento del Gobierno Nacional en estos procesos de renovación, mejoramiento, intervención, ordenamiento y planificación territorial.

#### 1.4. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Plan de Desarrollo Departamental

El Plan de Desarrollo del Departamento de Santander «Santander siempre contigo y para el mundo» 2020–2023 fue adoptado mediante Ordenanza n.º 13 del 2020.

VISIÓN SANTANDER 2030 SANTANDER ¡SIEMPRE ADELANTE! En la conquista del Porvenir. En el año 2030 Santander será reconocido por el desarrollo equilibrado, participativo, incluyente, ordenado y sustentable del territorio; como una de las regiones líderes a nivel mundial en indicadores sociales y económicos.

Será uno de los principales polos de desarrollo en ciencia, tecnología e innovación en Latinoamérica. Estará integrado por un sistema de conectividad permanente y eficiente que potencialice el proceso de desarrollo integral de las comunidades y su internacionalización.

<sup>7</sup> Congreso de Colombia, Ley 1955 de 2019, 25 de mayo, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad», artículo 3.

<sup>8</sup> «Plan de Desarrollo Departamental», Gobernación de Santander, acceso el 14 de diciembre de 2021, <https://www.santander.gov.co/index.php/documentos-planeacion/category/26-secretaria-de-planeacion>.

Se generará un saber integral frente a la gestión del riesgo ambiental y social y se construirán entornos seguros y confiables. Desarrollará una cultura política basada en principios de transparencia, eficiencia, equidad y respeto por el otro. Se revitalizará los principales valores y raíces culturales de la población.<sup>8</sup>

En la norma vigente se encuentra el potencial de generar procesos con el apoyo del departamento de Santander, especialmente en las líneas estratégicas de i) conectividad, emprendimiento y empleo (principalmente en temas relacionados con generación y formalización de empleo, y productividad y competitividad de empresas colombianas); ii) siempre turismo; iii) siempre arte, cultura y turismo (especialmente en los programas de gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano, y fortalecimiento de la gestión y dirección del sector cultural); y iv) siempre vivienda (especialmente en acceso a soluciones de vivienda).

Al igual que con el Plan Nacional de Desarrollo, durante el estudio y formulación de cada Operación Urbana Estratégica es importante identificar en el contenido del Plan de Desarrollo Departamental vigente las metas y proyectos con los cuales pueden generarse sinergias, apoyo y acompañamiento en estos procesos de renovación, mejoramiento, intervención, ordenamiento y planificación territorial.

#### 1.5. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Plan de Desarrollo Metropolitano

La Ley 1625 de 2013 plantea que será el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) —bajo un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada— el encargado de «implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción».<sup>9</sup>

El Área Metropolitana de Bucaramanga integrada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta adoptó el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM, DIME TU PLAN 2016-2026), por medio del Acuerdo Metropolitano n.º 033 de 2015. Este tiene una vigencia de 10 años, se fundamenta en un enfoque de prosperidad urbana, con la visión de lograr que «En el 2026 el Área Metropolitana de Bucaramanga se consolide como un territorio próspero que ha logrado su desarrollo territorial desde un enfoque multidimensional, superando los límites del desarrollo puramente económico, al garantizar altos niveles de equidad, inclusión social y calidad de vida para sus habitantes».

El PIDM del Área Metropolitana de Bucaramanga (2015) definió como orientadores del desarrollo del territorio metropolitano los siguientes conceptos:

**CRECIMIENTO ECONÓMICO.** Enfocado a privilegiar el desarrollo humano, la innovación, la formalidad, la protección y el uso sostenible de los recursos naturales, mediante el esfuerzo colaborativo de los distintos sectores sociales con el Estado.

<sup>9</sup> Congreso de la República, Ley 1625 de 2013, 29 de abril, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las áreas Metropolitanas, artículo 12. Diario Oficial n.º 48.776.

**OFERTA DE BIENES Y SERVICIOS.** Garantía de la oferta necesaria de bienes y servicios públicos y el desarrollo de las políticas y acciones tendientes a un acceso equitativo a los beneficios del desarrollo y la seguridad socioeconómica general e individual.

**EQUIDAD URBANO-RURAL.** El principio de equidad urbano-rural que permite que el concepto de prosperidad irradie a todo territorio, de modo que la oferta de bienes y servicios tenga un reconocimiento integral, incluida la funcionalidad ambiental y el equilibrio ecosistémico.<sup>10</sup>

El enfoque de prosperidad metropolitana entiende el desarrollo como un sistema que gravita sobre un centro, con una estrecha relación equitativa de cada uno de sus componentes. Fue plasmado en la rueda de la prosperidad metropolitana, como se ilustra a continuación:



<sup>10</sup> «Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026», Área Metropolitana de Bucaramanga, acceso el 14 de diciembre de 2021, <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>.

EL Área Metropolitana de Bucaramanga (2016) desarrolla este concepto así:

Se trata de la noción revisada del concepto de PROSPERIDAD que ha propuesto ONU-Habitat y que incluye otras dimensiones vitales, tales como infraestructura de servicios y sostenibilidad del medio ambiente, que busca alejarse de la perspectiva actual dominante, insostenible en muchos terrenos: consumo de combustible fósil barato, dependencia del automóvil, formas urbanas segmentadas, espacios social y económicamente segregados, periferias urbanas interminables que consumen terreno, recursos y áreas naturales, etc.

En esta perspectiva, un territorio próspero es aquel que ofrece bienes públicos y desarrolla políticas y acciones tendientes a un acceso equitativo a “bienes comunes”, que logra una sensación de seguridad socioeconómica general e individual, para el futuro inmediato y predecible, que conlleva la satisfacción de otras necesidades y aspiraciones materiales e inmateriales de su población.

Con el fin de tener un instrumento para hacerle seguimiento a esa concepción de la prosperidad, ONU-Habitat construyó el Índice de Prosperidad Urbana (CPI por sus siglas en inglés), junto con una matriz conceptual, “la Rueda de Prosperidad”, que permite identificar y valorar cinco grandes dimensiones de la prosperidad y sus articulaciones, las cuales se subsumen en indicadores que se pueden medir en forma sistemática.<sup>11</sup>

Las Operaciones Urbanas Estratégicas de Bucaramanga están articuladas con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano debido a que se enmarcan en la visión de este y tienen como objeto, entre otros, aportar al fortalecimiento del equilibrio metropolitano debido a las condiciones urbanísticas de cada operación (expuestas en el POT), especialmente el rol estratégico a nivel local, municipal y metropolitano.

Asimismo, durante la formulación de cada una de las Operaciones Urbanas Estratégicas es importante, para garantizar la articulación con el PIDM, apostarle en su concepción y modelo territorial a la integración metropolitana y regional; y evaluar, entre otros, aspectos incluidos dentro de la rueda de la prosperidad metropolitana y la relación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con los hechos metropolitanos vigentes.

### 1.6. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Acuerdo Municipal 011 de 2014

Las Operaciones Urbanas Estratégicas son un instrumento de planeamiento, gestión y ejecución de proyectos, en aquellas zonas que requieren transformaciones urbanas y la aplicación y/o coordinación de los instrumentos de planeamiento, gestión del suelo y financiación, que desarrollan y complementan el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga. Por lo tanto, el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del municipio de Bucaramanga (Acuerdo Municipal 011 de 2014) determinó 11 Operaciones Urbanas Estratégicas con el fin de producir transformaciones positivas y consolidar el modelo de ordenamiento territorial de la ciudad.

<sup>11</sup> «Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026», Área Metropolitana de Bucaramanga, acceso el 14 de diciembre de 2021, <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>.

El artículo 461º del Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Bucaramanga establece que:

Las Operaciones Urbanas Estratégicas están conformadas por el conjunto de actuaciones y proyectos articulados que se desarrollarán en zonas estratégicas para el desarrollo y el ordenamiento de la ciudad, con el fin de producir transformaciones positivas y consolidar el modelo de Ordenamiento Territorial consignado en el presente plan. Estas operaciones agrupan, articulan y programan distintos proyectos públicos, privados y/o de iniciativa mixta, teniendo la posibilidad de complementarlos y articularlos con las decisiones de planificación urbana, de forma tal que propicien la transformación de las zonas donde se desarrollan.<sup>12</sup>

En este orden de ideas, el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Bucaramanga, (Acuerdo 011 de 2014), consagró el compromiso que tiene el municipio de gestionar las 11 Operaciones Urbanas Estratégicas allí aprobadas. Igualmente, el municipio debe participar activamente en los procesos de redesarrollo y renovación urbana, determinados en el POT 2014-2027; según el cual, de las 2919,69 hectáreas que conforman el suelo urbano del municipio de Bucaramanga, 30 hectáreas se encuentran en tratamiento de redesarrollo y deben desarrollarse mediante planes parciales de iniciativa pública, privada o mixta; 107 hectáreas están clasificadas en tratamiento de renovación en la modalidad de reactivación, las cuales se pueden desarrollar mediante plan parcial o proyecto urbanístico general; y 105 hectáreas están clasificadas con tratamiento de renovación urbana en la modalidad de reactivación de sector urbano especial, aplicable a las áreas de las principales centralidades de la ciudad.

Bucaramanga tiene la necesidad de apostarle a la ejecución de las Operaciones Urbanas Estratégicas y a los proyectos de renovación urbana, entre otras razones, por la escasez de suelos de expansión urbana para proyectar nuevos crecimientos y por el deterioro físico, ambiental, social y comercial de muchas de las áreas centrales en la meseta. Además, tiene la necesidad de propiciar una utilización más eficiente de las infraestructuras, el espacio público, los inmuebles urbanos, entre otros.

Así lo ha establecido el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Bucaramanga 2014-2027 y el Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023.

El tomo 8 del documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial introdujo la figura que denominó Operaciones Urbanas Estratégicas con las siguientes consideraciones:

Algunos municipios de Colombia han venido incorporando las operaciones estratégicas dentro de los planes de ordenamiento territorial, reconociendo que la ciudad construida se transforma rápidamente desde procesos eminentemente privados y que es necesaria una participación decidida y activa de las administraciones municipales en la definición de proyectos de interés público en áreas estratégicas que permitan actualizar infraestructuras, cualificar el espacio público y la movilidad, determinar la forma urbana y propiciar la localización de actividades que hagan viable el desarrollo social y económico de la población.

<sup>12</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 21 de mayo, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Municipio de Bucaramanga 2014-2027, artículo 461.

En el caso específico de Bucaramanga, las notables limitantes de expansión urbana, el papel preponderante que la ciudad cumple en el contexto metropolitano, la necesidad consecuente de redireccionar funcionalmente algunas áreas estratégicas y los recientes proyectos y estudios que desde distintos niveles se vienen desarrollando en perspectiva de un ordenamiento regional armónico, se han constituido en las principales motivaciones para incorporar este instrumento dentro del POT.<sup>13</sup>

La Secretaría de Planeación del municipio de Bucaramanga (2014) en el documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial identifica 11 sectores relacionados con las Operaciones Urbanas Estratégicas. Parte del denominado Sector Estratégico Portal del Norte por el Macroproyecto del SITM Metrolínea, que queda como primera zona de las OUE.

Posteriormente procede a definir las Áreas Complementarias de Actuación para proyectos desde el Macroproyecto del SITM Metrolínea.

...se orientan principalmente al mejoramiento de las condiciones del espacio público, la movilidad peatonal y vehicular y las condiciones generales en el entorno de las estaciones de mayor impacto y en tramos seleccionados de los corredores, donde sea oportuno generar nuevas condiciones funcionales y espaciales, en la perspectiva de lograr la articulación antes mencionada.<sup>14</sup>

Las OUE concebidas con esta vocación y relación con el SITM son:

1. San Rafael.
2. Par Vial San Francisco
3. Centro
4. Puerta del Sol
5. Provenza

Asimismo, denomina los siguientes sectores estratégicos para la definición de Operaciones Urbanas Estratégicas, en perspectiva de la concreción del modelo de ordenamiento territorial.

1. Quebrada El Loro.
2. Quebrada La Iglesia
3. Borde de Escarpe
4. Morrónico-Guarín
5. Cabecera

Los 11 sectores incluidos en las tres categorías anteriores son los que posteriormente son identificados en el Acuerdo Municipal 011 de 2014, «por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Bucaramanga».

<sup>13</sup> Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente de Gestión. Documento técnico de soporte, tomo 8. (Bucaramanga: 2014), 50, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo08.pdf>.

<sup>14</sup> Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación, Componente de Gestión. Documento técnico de soporte, tomo 8, 67.

El POT de Bucaramanga en el Título V. Gestión del Plan de Ordenamiento Territorial, Subtítulo 1º. Disposiciones generales, Capítulo 1º. Gestión urbanística, artículos 461 al 464, introduce el instrumento que denominó Operaciones Urbanas Estratégicas. Define sus objetivos, normas de formulación, contenido mínimo, entre otras. También, identifica 11 Operaciones Urbanas Estratégicas con sus correspondientes objetivos y propuestas.

**Artículo 461º.** Operaciones Urbanas Estratégicas. Las Operaciones Urbanas Estratégicas están conformadas por el conjunto de actuaciones y proyectos articulados que se desarrollarán en zonas estratégicas para el desarrollo y el ordenamiento de la ciudad, con el fin de producir transformaciones positivas y consolidar el modelo de Ordenamiento Territorial consignado en el presente plan. Estas operaciones agrupan, articulan y programan distintos proyectos públicos, privados y/o de iniciativa mixta, teniendo la posibilidad de complementarlos y articularlos con las decisiones de planificación urbana, de forma tal que propicien la transformación de las zonas donde se desarrollan.

**Artículo 462º.** Objetivos de ordenamiento comunes a las Operaciones Urbanas Estratégicas.

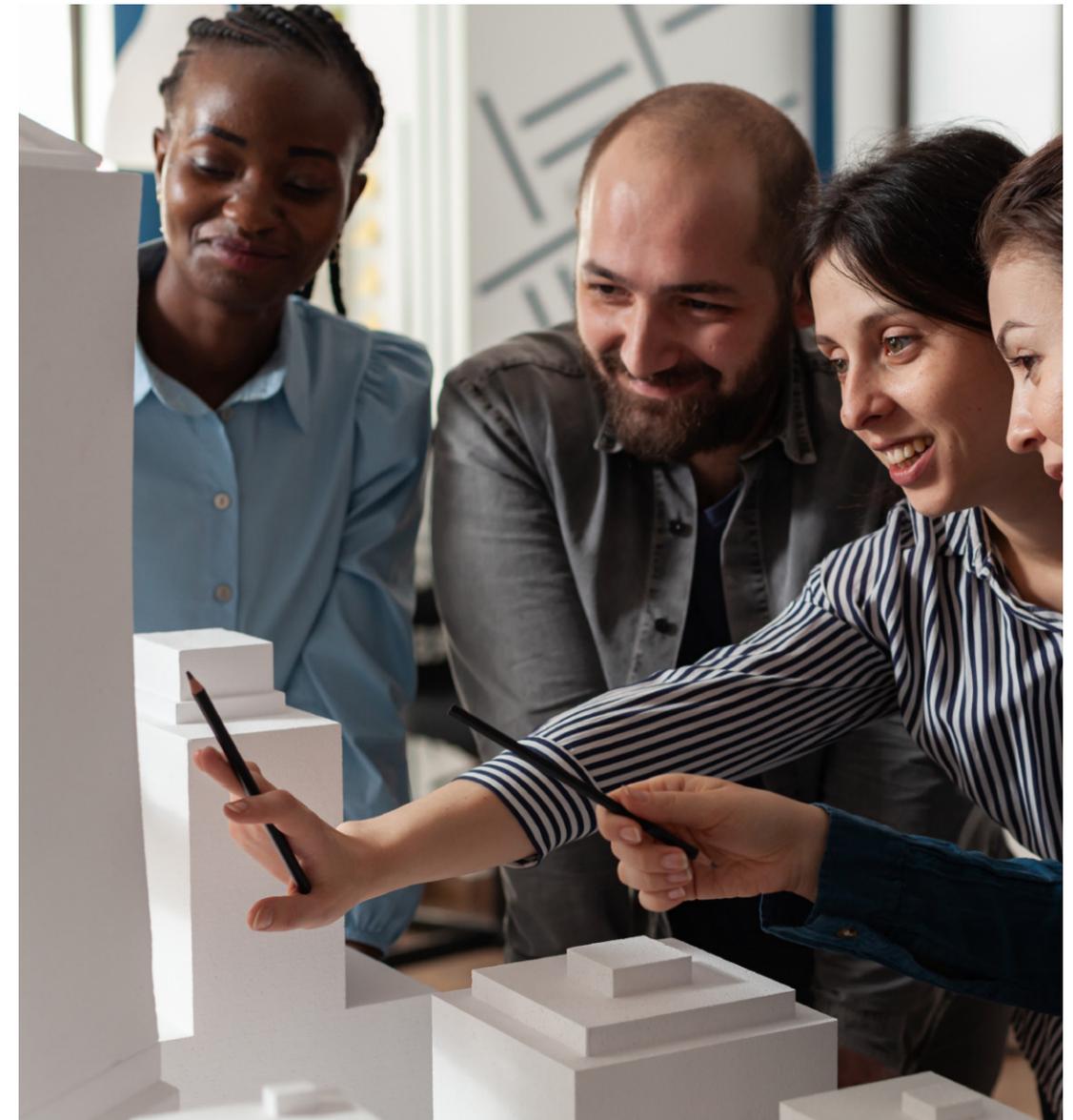
Son objetivos comunes a las Operaciones Urbanas Estratégicas, los siguientes:

1. Generar complementariedad de las acciones públicas.
2. Definir instrumentos de gestión, de acuerdo con las condiciones existentes y al marco normativo vigente.
3. Optimizar los procesos de formulación y adopción de proyectos.
4. Definir mecanismos de coordinación, responsabilidad y ejecución en la Administración Municipal.
5. Establecer mecanismos de coordinación para las instituciones municipales.

**Artículo 463º.** Contenido. La formulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas debe desarrollar como mínimo, los siguientes contenidos:

1. Objetivos.
2. Políticas y estrategias.
3. Estructura de coordinación institucional.
4. Instrumentos para la ejecución de la Operación.
5. Componente urbano, que consta de los siguientes temas:
  - a. Estructura Ecológica Principal.
  - b. Sistema de movilidad.
  - c. Sistema de servicios públicos.
  - d. Sistema de espacio público.
  - e. Sistema de equipamientos.
  - f. Estrategia para el manejo de inmuebles de interés cultural.
  - g. Proyectos, programas, acciones y entidades responsables.
  - h. Metas a corto, mediano y largo plazos.

**Parágrafo.** Las Operaciones Urbanas Estratégicas serán adoptadas mediante decretos reglamentarios.



**Artículo 464º.** Identificación de las Operaciones Urbanas Estratégicas. Con el objeto de dar prioridad a los proyectos y demás actuaciones complementarias, se definen once (11) Operaciones Urbanas Estratégicas, cuyos objetivos de ordenamiento específicos, se establecen en función de la consolidación del ordenamiento municipal definido en el Plan de Ordenamiento Territorial y de su aporte al fortalecimiento del equilibrio metropolitano.

Concebidas en función de su localización, sus condiciones urbanísticas, su relación con el Sistema de Transporte Masivo y el rol estratégico que cumplen en el contexto municipal y metropolitano, las Operaciones Urbanas Estratégicas, sus objetivos y componentes son los siguientes:

OPERACIÓN	OBJETIVOS	PROPUESTAS DE ACTUACIONES PRIORITARIAS
<b>1. Centralidad Norte</b>	Consolidar la centralidad norte de Bucaramanga mediante la integración del área de actividad múltiple planteada en el POT con el Portal del Sistema Integrado de Transporte Masivo y los Parques de escala metropolitana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formulación y ejecución de procesos de Mejoramiento Integral en las zonas de vivienda de origen informal;</li> <li>b) Promoción de actuaciones en las zonas determinadas con tratamiento de Renovación urbana y sus alrededores, orientadas a la consolidación de una zona de centralidad con presencia de actividades económicas (comercio y servicios, centros de empleo) y equipamientos.</li> <li>c) Consolidación de una malla vial jerarquizada y completa, con espacios públicos de calidad y con todas sus franjas construidas y arborizadas.</li> <li>d) Integración de equipamientos existentes, a través de acciones en el espacio público y la movilidad, así como su conexión con los parques metropolitanos y demás zonas de protección con valores paisajísticos y ambientales.</li> <li>e) Implementación de una estación para el transporte de cercanías y el intercambio modal con el transporte público urbano, articulada al Portal Norte de Metrolinea para pasajeros desde y hacia los municipios del norte del Departamento de Santander y el sur del Cesar.</li> </ul>
<b>2. San Rafael</b>	<p>Integrar este sector a la nueva dinámica urbana que pueda derivarse de la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, reconociendo su dimensión y la condición expectante de las actividades que allí se desarrollan.</p> <p>Fortalecer la oferta de actividades económicas y centros de empleo y de equipamientos, con un manejo adecuado de la accesibilidad y la movilidad (especialmente al occidente, donde las condiciones geográficas determinan una estructura urbana compleja).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Rediseño de perfiles viales entre otras para las calles 3ª y 5ª, considerando la movilidad peatonal que desde los paraderos se genere hacia y desde las áreas de vivienda y equipamientos.</li> <li>b) Planificación y realización de procesos de renovación urbana que permitan generar nuevos espacios públicos y equipamientos, así como la creación de espacios privados de calidad.</li> <li>c) Adelantar acciones prioritarias de espacio público y de promoción y cualificación de equipamientos en la zona, como respuesta a la necesidad imperiosa de garantizar acceso y disfrute de éstos por parte de la comunidad asentada en la zona y una articulación pronta con el SITM.</li> <li>d) Promover el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social con altas calidades espaciales y constructivas.</li> </ul>
<b>3. Par Vial-San Francisco</b>	<p>Incentivar procesos de actualización de la zona con el fin de lograr mayores densidades dentro de un Zona con importantes áreas de actividad comercial con énfasis residencial y dotacional, acorde con las condiciones de centralidad del sector.</p> <p>Recualificar esta área estratégica, en perspectiva de consolidar su papel como área central, dada su evidente relación con el sistema de transporte y con el conjunto de equipamientos metropolitanos localizados en el cuadrante norte del área urbana.</p> <p>Generar espacio público y áreas para estacionamiento y servicio a los vehículos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generación de espacio público, especialmente a lo largo de las calles 10 y 11, y en la zona de calzado, acorde con la movilidad peatonal que se genera desde y hacia el área de equipamientos metropolitanos, y en esta zona de importante actividad comercial para la ciudad.</li> <li>b) Ajuste de accesibilidad y de la movilidad generada por la Plaza de Mercado, con definición de estrategias de manejo del transporte de carga, del transporte privado y de la movilidad peatonal.</li> <li>c) Localización de estacionamientos y construcción de parqueaderos públicos para favorecer su utilización y evitar la invasión del espacio público por vehículos.</li> <li>d) Localización de servicios, comercio y vivienda, como complemento y soporte de los grandes equipamientos localizados junto a esta zona.</li> <li>e) Desarrollar propuestas para que los centros de manzana puedan servir como área para estacionamiento y servicio a los vehículos a través de la implementación de proyectos por gestión asociada y demás figuras que permiten las normas vigentes, para liberar el espacio público y permitir su uso por parte de los transeúntes.</li> </ul>
<b>Tomo 4. Borde de Escarpe</b>	Generar un borde físico de calidad espacial y ambiental de la ciudad hacia el escarpe occidental; incluyendo la incorporación del proyecto de parque metropolitano Chapinero; disminuir las condiciones negativas de periferia de los barrios próximos al escarpe, a través de la mejora de su interconexión y de la recualificación física de sus bordes; aumentar el espacio público de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definición del retiro del borde y pie de talud e identificación de las construcciones existentes y las áreas de oportunidad para el desarrollo del parque.</li> <li>b) Gestión del diseño y construcción de un parque lineal, con base en la definición de un perfil mínimo, de la incorporación de áreas de oportunidad y de la localización de áreas recreativas y de servicios propios del parque.</li> <li>c) Manejo de la movilidad para propiciar condiciones ambientales propicias para la recreación y el disfrute paisajístico del parque lineal. Definición de circuitos peatonales y de medios alternativos de movilidad.</li> <li>d) Identificación de áreas para proyecto de manzanas que se constituyan en ámbitos atractivos para la generación de proyectos de vivienda ajustados a las condiciones geológicas y ambientales de la zona.</li> </ul>
<b>5. Centro</b>	Reforzar el centro tradicional como el espacio urbano por excelencia para la localización de actividades económicas; mejorar parcial y progresivamente el espacio público y apoyar la recualificación de los espacios privados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recuperación Centro cultural del oriente y de las manzanas que rodean el parque Antonia Santos.</li> <li>b) Recuperación del Teatro Santander</li> <li>c) Construcción del Centro integrado de servicios</li> <li>d) Recuperación del Parque el Centenario y la Plaza San Mateo.</li> <li>e) Recuperación de espacio público: andenes, vías de preferencia peatonal, ciclorrutas, así como el desarrollo del denominado "Plan Muelas", con el fin de habilitar los andenes y las calzadas, para un adecuado tránsito peatonal y vehicular, respetando los inmuebles con declaratoria de interés cultural.</li> <li>f) Diseño y construcción de nuevo parque aferente al intercambiador vial de la carrera 15 con Avenida. Quebrada Seca.</li> <li>g) Ajuste de perfil de vías para soportar movilidad peatonal y generar tráfico calmado.</li> <li>h) Manejo de la accesibilidad y la movilidad, para favorecer la generación de espacio público destinado a permanencia y movilidad de carácter peatonal.</li> <li>i) Prever áreas de estacionamiento para vehículos privados, para bicicletas y un planteamiento urbanístico adecuado para favorecer intensa movilidad peatonal.</li> <li>j) Gestión pública para la realización de operaciones inmobiliarias que garanticen la localización de equipamientos y la generación de espacio público, como parte de una operación que apunte a aprovechamientos urbanísticos importantes.</li> </ul>

<b>6. Sector el Loro</b>	Incorporar el proyecto de parque metropolitano al sistema de espacio público de la ciudad, conectarlo con la estructura urbana y propiciar su debido acceso y uso por parte de los habitantes del área metropolitana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recuperación del cauce de aguas.</li> <li>b) Generación de senderos y de parques a lo largo del recorrido.</li> <li>c) Conexión funcional y espacial de la quebrada al tejido urbano a través de puntos específicos.</li> <li>d) Conexión funcional con las estaciones del SITM Metrolínea.</li> <li>e) Recuperación de parques existentes relacionados directamente con el lecho de la quebrada.</li> <li>f) Tratamiento del borde construido y localización de equipamientos del parque en puntos estratégicos.</li> </ul>
<b>7. Puerta del Sol</b>	Conformar una pieza central dentro de un área de actividad económica predominantemente comercial. Articular funcional y espacialmente sectores estratégicos, donde actualmente prevalecen condiciones derivadas de impactos en la movilidad y en el espacio público, por efecto de la presencia de áreas extensivas de comercio, lo que adquiere una connotación especial cuando se cruza con la incidencia de la presencia de interconectores de la malla vial arterial (carreras 15 y 27 y calle 56).	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cualificar la actividad comercial y dotarla de servicios, equipamientos y espacio público necesario para reposicionar esta actividad como parte de la dinámica urbana.</li> <li>b) Implementación de un esquema de centro comercial a cielos abiertos, coherente con el tipo de actividad que allí se desarrolla actualmente. Ello implica el incremento y cualificación del espacio público, la diversificación de la actividad comercial y la inserción de áreas considerables de servicios.</li> <li>c) Recomposición de las manzanas y de su articulación con el espacio público, considerando la actual condición de prevalencia notable prevalencia del área ocupada sobre el área libre. Ello exige una gestión importante, pues algunas de las acciones más importantes están relacionadas con las infraestructuras existentes y con exigencias normativas que se extiendan a nuevas formas de comercio.</li> <li>d) Construcción de un terminal satélite de transbordo en la diagonal 15, entre calles 58 y 60, costado oriental, como solución al problema de descargue de pasajeros que se presenta sobre la K27.</li> </ul>
<b>8. Quebrada La Iglesia</b>	Conformar un parque de altas calidades medioambientales y partir de ello, integrar físicamente y espacialmente los espacios públicos y los equipamientos que se encuentran a los costados de la Quebrada, para conformar un elemento articulador de las actividades urbanas de impacto metropolitano.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recuperación de la ronda.</li> <li>b) Construcción del Parque lineal que cuenta con diseños y que incluye plazoletas, miradores y equipamientos del parque.</li> <li>c) Manejo de movilidad alternativa y peatonal.</li> <li>d) Integración de equipamientos localizados en el área de influencia.</li> <li>e) Integración física y funcional a entorno del intercambiador de Neomundo y al estadio de atletismo.</li> </ul>
<b>9. Provenza</b>	Generar la correcta articulación espacial y funcional de los sectores de vivienda que se encuentran localizados a los dos costados de la autopista. La acción pública es definitiva, la normativa vigente permite pensar que puede constituirse en un ámbito donde las acciones puedan desarrollarse sin mayores contratiempos y en plazos muy cortos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reinterpretación del lugar y en esa medida es necesario que se apele a la normativa y los instrumentos que permitan plantear un espacio público de gran escala, que puede ser complementado con la localización de algún equipamiento en dicho espacio, con el objeto de proporcionarle la demanda de actividad y la determinación formal necesarias.</li> </ul>
<b>10. Morrórico-Guarín</b>	<p>Mejorar integralmente a partir de acciones de reordenación o adecuación aplicables a los sectores de Buenavista, Buenos Aires, Miraflores, Albania, Morrórico, Vegas de Morrórico, El Diviso, Los Sauces; buscando corregir las deficiencias urbanísticas, que apunten a la construcción y cualificación del espacio público, las dotaciones e infraestructuras, las condiciones de habitabilidad, la legalización de la tenencia, el reconocimiento de la edificación, el mejoramiento de las viviendas, y el reforzamiento estructural, derivada de la forma de ocupación informal.</p> <p>Consolidar urbanistamente los sectores de Galán, Los Tejados, que pertenecen a urbanizaciones, conjuntos, o proyectos de vivienda en serie, que mantiene sus características urbanas, viales, espacio público, dotacionales y ambientales y deben conservarse como orientación de los procesos de construcción.</p> <p>Reactivar los sectores urbano especial de Galán, La Aurora y El prado, mediante la concurrencia de acciones, dada la mezcla de condiciones y usos existentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generación de espacio público y localización de equipamientos, complementando las actuaciones del Sistema Integrado de Transporte Masivo.</li> <li>b) Reordenamiento de la movilidad peatonal, con cualificación del espacio público correspondiente.</li> <li>c) Conformación espacial de los ámbitos donde se localiza la infraestructura del Sistema de Transporte Masivo.</li> <li>d) Recuperación de elementos de la Estructura Ecológica Principal e integración de los mismos al sistema de espacio público (Parte alta de Quebrada La Iglesia, Parque del Agua y áreas de ladera).</li> <li>e) Cualificación de sectores de mejoramiento integral, a partir de su integración espacial y funcional con la infraestructura de transporte.</li> <li>f) Formulación de un plan estratégico de intervención para el mejoramiento integral del hábitat de la Comuna 14 a partir de los estudios de vulnerabilidad y riesgo.</li> <li>g) Construcción de un terminal satélite de transbordo en el costado sur de la salida a Cúcuta, que puedan ser manejados y controlados tanto administrativa como financieramente por la Terminal de Transportes Central y METROLINEA</li> </ul>
<b>11. Cabecera</b>	Cualificar y potenciar este sector de comercio, servicios y vivienda, en perspectiva de constituirlo como una pieza clave del ordenamiento municipal, donde la mezcla de usos esté acompañada de un manejo adecuado de la accesibilidad, la movilidad y el espacio público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Actuaciones sobre la Estructura Ecológica Principal y el espacio público: articulación del Parque La Flora con los cerros orientales; recuperación y adecuación de parque; mejoramiento del espacio público para movilidad peatonal intensiva: tratamiento del espacio público general y en especial al occidente de la carrera 33 (Barrio Sotomayor) y en el entorno del Club Unión.</li> <li>b) Actuaciones sobre la movilidad y la accesibilidad: conformación de un sistema de estacionamientos disuasorios del comercio (calles 48 y 52) y del conjunto de colegios; Conformación de un sistema de movilidad peatonal; prolongación de la carrera 35 A; Articulación funcional y espacial con intercambiadores de la carrera 33 con calle 56, la carrera 33 con el Viaducto de La Flora y de la carrera 36 con calle 56; ampliación de la carrera 36.</li> <li>c) Articulación funcional con la Universidad UNAB: manejo de la movilidad vehicular pública y privada y del espacio público.</li> </ul>

**Parágrafo 1.** Para aclarar el objeto de la propuesta de creación de espacios en los centros de manzanas a partir de los aislamientos posteriores y el retroceso posterior con el fin de crear áreas para parqueo y atención a los vehículos y espacios peatonales, consultar los modelos contenidos en el documento técnico de soporte operación urbana estratégica Par-Vial-San Francisco.



**Parágrafo 2.** La localización y delimitación indicativa de las Operaciones Urbanas Estratégicas a las que hace referencia el presente artículo, se consignan en el Plano U-8 denominado Operaciones Urbanas Estratégicas.<sup>15</sup>

Es así que como a partir de las denominadas Operaciones Urbanas, por la Ley 388 de 1997 surgen las denominadas Operaciones Urbanas Estratégicas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga. Es importante señalar que debido a que estas operaciones tienen como fin agrupar, articular y programar distintos proyectos públicos, privados y/o de iniciativa mixta, existe una concurrencia de facultades para proponer o formular dichas operaciones por parte de actores interesados en potenciar el desarrollo de estas; debiendo, en todo caso, incluirse en la formulación los contenidos mínimos establecidos en la norma.

El Concejo Municipal de Bucaramanga en el Acuerdo 011 de 2014 otorgó al alcalde la facultad indelegable de adoptar mediante decretos reglamentarios las Operaciones Urbanas Estratégicas, sin que a la fecha exista un procedimiento para la propuesta, revisión y aprobación de estos instrumentos complementarios.

Es decir que la competencia de estructurar y formular las Operaciones Urbanas Estratégicas y procesos de renovación urbana y desarrollo, debido a sus múltiples componentes y objetivos, puede ser compartida por varias dependencias de la Administración Municipal. Por lo cual, se requiere revisar la conveniencia y procedencia de la determinación precisa de responsables y sus competencias, teniendo en cuenta la importancia que tiene el desarrollo del territorio, la implementación y la ejecución de estos instrumentos de planificación y gestión, determinados en la normatividad vigente.

<sup>15</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014.

Por lo anterior, es posible concluir que se requiere iniciar actividades que viabilicen los procesos de diagnóstico, proyección, estudio, intervención y gestión en las zonas que requieren la aplicación de instrumentos complementarios, de gestión del suelo y de financiación del desarrollo urbano en las zonas de las Operaciones Urbanas Estratégicas, especialmente en aquellas con vocación de renovación urbana.

### 1.7. Articulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas con el Acuerdo 013 de 2020. Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023, «Bucaramanga, una ciudad de oportunidades»

El Concejo Municipal (2014) claramente señala que el programa de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal. El programa se integra al plan de inversiones del Plan de Desarrollo junto con los programas y proyectos aprobados y sus responsables. Para esto, en Bucaramanga se determinaron unas líneas de acción que surgen de la revisión de las actuaciones previstas en el POT, las cuales deben ser ejecutadas por la Administración Municipal a lo largo del cuatrienio 2020-2023.

Siguiendo con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 y en el Acuerdo 011 de 2014, el POT fue formulado y adoptado al Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023. El Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023 «Bucaramanga, una ciudad de oportunidades» aprobado mediante Acuerdo Municipal 013 del 10 de junio de 2020, se encuentra desarrollado y contenido en 8 secciones: 1. Componente general, 2. Componente estratégico, 3. Proyectos estratégicos, 4. Componente financiero, 5. Plan plurianual de inversiones, 6. Metodología de seguimiento al Plan de Desarrollo, 7. Anexos, y 8. Bibliografía.

El Plan de Desarrollo Municipal está entonces articulado con el Plan de Ordenamiento Territorial, y dentro del mismo se reafirman las metas de formulación de instrumentos de planificación, gestión y financiación derivados del POT, entre los cuales se encuentran incluidas las Operaciones Urbanas Estratégicas. Metas que se plantean atendiendo la visión del POT y para las que se establecen indicadores de seguimiento a los programas y proyectos.

Es así como el Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023, en su línea estratégica 4. Bucaramanga ciudad vital: la vida es sagrada, contempla el componente 2.4.3.3 denominado Bucaramanga, territorio ordenado, con el propósito de:

... implementar programas para fortalecer las actuaciones sobre el territorio, su crecimiento urbano y los procesos del desarrollo del municipio de forma ordenada, eficiente, responsable, en armonía con su entorno natural. Lo anterior, se hará pensando en aumentar el aprovechamiento del suelo en la ciudad, haciendo especial énfasis en la población más vulnerable, para que cuenten con acceso a vivienda, infraestructura social y espacios de calidad, que permitan la consolidación del modelo de ocupación del Plan de Ordenamiento Territorial.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Concejo Municipal de Bucaramanga, Acuerdo 013 de 2020, 10 de junio, Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023, «Bucaramanga, una ciudad de oportunidades», 137.

Para la materialización de este objetivo se estableció el programa 2.4.3.3.1 Planeando construimos ciudad y territorio, cuyo fin es consolidar el modelo de ocupación establecido en el POT y para lo cual contempla el fortalecimiento e implementación de instrumentos de gestión, financiación, control y vigilancia, y la generación de las condiciones para un crecimiento seguro y sostenible con el fin de potenciar el desarrollo económico y la calidad de vida. En el marco de este programa también se adelantarán los estudios necesarios para la revisión y ajuste del POT, enmarcados en los principios rectores de la primacía del interés general sobre el particular, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la protección a moradores, entre otros; lo anterior en beneficio de la población impactada por las intervenciones urbanísticas. Este programa se encuentra alineado con el ODS 10. Reducción de las desigualdades y el ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles. Dentro de sus metas establecen: «Formular 1 operación urbana estratégica-OUE» y «Realizar la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial-POT».<sup>17</sup> Con estas metas se evidencia la articulación normativa, a partir de las que se realiza el presente estudio.

A partir de lo expuesto en este capítulo, se evidencia que los instrumentos de planeación municipal tales como el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga (Acuerdo 011 de 2014) y el Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023 (Acuerdo 013 de 2020) implementan y priorizan el instrumento denominado Operaciones Urbanas Estratégicas. De igual manera, identifican y priorizan algunas zonas para aplicar la renovación urbana en el municipio de Bucaramanga, bien sea mediante la formulación de planes parciales y/o las Operaciones Urbanas Estratégicas.

Adicionalmente, el Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023 en los Proyectos Estratégicos contempla el programa Bucaramanga futura, descrito como sigue:

... está orientado a la elaboración de estudios, así como al fortalecimiento e implementación de instrumentos de gestión, financiación, control y vigilancia, conforme a lo establecido en la normatividad nacional, para facilitar la ejecución de actuaciones urbanísticas que dinamicen el desarrollo de sectores urbanos de manera ordenada, y generar las condiciones para un crecimiento seguro y sostenible para potenciar el desarrollo económico y la calidad de vida.<sup>18</sup>

Dentro de los objetivos específicos de este programa contemplan la Formulación de la Operación Urbana Centro.

### 2.8.1 Objetivo

Elaborar una serie de instrumentos de planificación urbana que permitan la proyección de la ciudad en el largo plazo, a través de la construcción colectiva, la resiliencia frente al cambio climático y el diseño de infraestructura enfocada a la calidad de vida.

### 2.8.2 Objetivos específicos

- Avanzar en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Revisar y actualizar el Plan Maestro de Movilidad.
- Formular la Operación Urbana Centro.

<sup>17</sup> Concejo Municipal de Bucaramanga, Acuerdo 013 de 2020, 10 de junio, 138.

<sup>18</sup> Concejo Municipal de Bucaramanga, Acuerdo 013 de 2020, 10 de junio, 175.

Realizar Estudios de Amenaza, Vulnerabilidad y Riesgo.  
Adelantar los Estudios Plan Parcial de la Zona de Expansión Urbana (Norte).  
Formular una política pública de Ciudad Inteligente.  
Subraya fuera del texto original.<sup>18</sup>

### 2.8.1 Metas

Indicador de producto	Indicador	Línea base	Meta	ODS
Formular 5 instrumentos de Planificación Territorial	Número de instrumentos de Planificación Territorial elaborados	3	5	11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

Fuente: Concejo Municipal de Bucaramanga. Acuerdo 013 de 2020, 10 de junio, Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023, «Bucaramanga, una ciudad de oportunidades», 176.



<sup>19</sup> Concejo Municipal de Bucaramanga, Acuerdo 013 de 2020, 10 de junio, 176.

Se debe resaltar que el número de objetivos específicos planteados para este programa exceden el número de instrumentos de planificación territorial a formular.

## 2. Análisis preliminar del potencial para renovación de las Operaciones Urbanas Estratégicas como instrumento complementario al POT de Bucaramanga

El Concejo Municipal de Bucaramanga en el artículo 198 del POT define los tratamientos urbanísticos así:

Los tratamientos urbanísticos orientan las intervenciones que se pueden realizar en el territorio, atendiendo las características físicas de cada zona y su función dentro del modelo territorial, a partir de la cual se establecen las normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado para los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana.<sup>20</sup>

Y para los mismos se determinan modalidades y submodalidades así:

**Cuadro N° 41. Tratamientos**

TRATAMIENTO	MODALIDADES	Línea base
<b>A. DESARROLLO (TDI)</b>		
<b>B. CONSOLIDACIÓN (TC)</b>	a. Consolidación Urbana (TC-1)	
	b. Consolidación con Recuperación y Rehabilitación de Espacio Público (TC-2)	
<b>C. RENOVACIÓN URBANA (TR)</b>	a. Redesarrollo (TRD)	
	b. Reactivación (TRA)	1. Reactivación 1 (TRA-1)
		2. Reactivación 2 (TRA-2)
		3. Reactivación de sector urbano especial (TRA-3)
<b>D. MEJORAMIENTO INTEGRAL (TMI)</b>	a. Complementario (TMI-1)	
	b. De Reordenamiento (TMI-2)	
<b>F. CONSERVACIÓN* (TCo)</b>	a. Para Inmuebles de Interés Cultural del grupo Urbano (TCoU)	1. Sector Urbano
		2. Espacio Público
		3. Trazado urbano
	b. Para Inmuebles de Interés Cultural del grupo Arquitectónico (TCoA)	1. Agrupación (TCoA-1)
2. Individual (TCoA-2)		
<b>*El tratamiento de conservación (TCo) y sus modalidades se desarrolla y regula en el componente general del presente Plan de Ordenamiento Territorial.</b>		

Fuente: Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 21 de mayo, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Municipio de Bucaramanga 2014-2027, 129.

<sup>20</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 21 de mayo, 129.

El POT define el tratamiento de renovación urbana y sus modalidades de la siguiente manera:

**Artículo 216º.** Definición de tratamiento de renovación urbana y sus modalidades. Se aplica a los sectores urbanizados y/o edificados de la ciudad que han sufrido procesos de deterioro de su espacio público o de sus inmuebles y cambios en los usos originales; por ende, requieren acciones integrales para la rehabilitación o transformación del espacio público y/o de las construcciones para aprovechar su potencial. Igualmente aplica en sectores que presentan aprovechamientos muy bajos en relación con su potencial, por ende, se permite que los predios tengan una mayor densificación, garantizando coherencia entre la intensidad del uso del suelo y el sistema de espacio público. Este tratamiento tiene dos (2) modalidades:

**1. Redesarrollo (TRD).** Aplica a sectores que presentan condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, cambios de uso, deterioro ambiental, físico o social y requieren efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas, mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados, así como la precisión de la normatividad urbanística de usos y aprovechamientos. En estas zonas, el Plan de Ordenamiento Territorial define las directrices generales, las cuales pueden ser desarrolladas y complementadas mediante los Planes Parciales de iniciativa pública, privada o mixta, o lineamientos normativos detallados para el redesarrollo de la zona, previamente adoptados por Decreto del Alcalde Municipal y los proyectos urbanísticos generales que correspondan.

En este tratamiento, por ser procesos de reurbanización, se deben adelantar las actuaciones de urbanización, con el fin de desarrollar nuevamente los predios.

Hasta tanto se ejecute el plan parcial, o se determinen mediante Decreto del Alcalde Municipal los lineamientos normativos detallados para el redesarrollo de la zona, cualquier tipo de actuación debe cumplir con la norma básica prevista en las fichas normativas del presente Plan. Una vez establecidos los lineamientos de actuación, la urbanización y construcción puede hacerse a partir de la manzana como unidad básica, cumpliendo con lo establecido por los lineamientos, la obtención de la aprobación del proyecto urbanístico general y de las respectivas licencias de urbanización, entrega de cesiones obligatorias, cargas urbanísticas, y demás normas aplicables.

**2. Reactivación (TRA).** Se aplica a sectores en los cuales se promueve el cambio de las estructuras en el interior de los predios con el fin de propiciar la densificación de las zonas en que se ubican y un mejoramiento progresivo del espacio público, conservando la estructura o trazado de los bienes de uso público, promoviendo la cualificación del sistema de espacio público en coherencia con la intensidad del uso del suelo, y estimulando la generación de nuevos elementos arquitectónicos y naturales de los bienes de propiedad privada.

La modalidad de Reactivación (TRA) tiene tres (3) sub modalidades:

**a. Reactivación 1 (TRA-1).** Aplica en aquellas zonas cuya renovación puede hacerse por manzanas y/o frentes de manzana mediante proyecto urbanístico general y licencias de construcción sin que se requiera adelantar el trámite de plan parcial.

Hasta tanto se ejecute el desarrollo por manzana o frente de manzana, cualquier tipo de actuación en un predio individual debe cumplir con la norma media o básica prevista en las fichas normativas del presente Plan.

**b. Reactivación 2 (TRA-2).** Aplica en sectores donde se permite una mayor densificación de los predios, propiciando englobes y buscando mayor coherencia entre las intensidades de uso del suelo y densidades edilicias con el sistema de espacio público que las soporta.

**c. Reactivación de sector urbano especial (TRA-3).** Aplica en zonas de la ciudad con alta concentración de actividades económicas y mezcla de usos que requiere concurrencia de acciones para reforzar espacial y funcionalmente su rol como centralidades e incentivar la localización y disposición organizada de nuevas actividades, edificaciones adecuadas para los usos y espacio público de calidad. Se determinan en el suelo urbano los siguientes sectores urbanos especiales:

- a. Sector urbano especial 1. Centro tradicional.
- b. Sector urbano especial 2. Cabecera del Llano.
- c. Sector urbano especial 3. Guarín.
- d. Sector urbano especial 4. San Francisco.<sup>21</sup>

El contenido normativo del POT incluye normas específicas para cada una de las modalidades de este tratamiento. Se mencionan a continuación:

Normas para sectores con tratamiento de renovación en la modalidad de redesarrollo.  
 Artículo 217°. Normas generales.  
 Artículo 218°. Tipología edificatoria.  
 Artículo 219°. Porcentajes de suelo útil para el desarrollo de Vivienda de Interés Social en tratamiento de renovación en la modalidad de redesarrollo.  
 Normas para sectores con tratamiento de renovación en la modalidad de reactivación.  
 Artículo 220°. Normas generales.<sup>22</sup>

La Alcaldía de Bucaramanga por medio de la Secretaría de Planeación (2014), para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del municipio de Bucaramanga, revisó las políticas del POT de Bucaramanga del año 2000. Dentro de las políticas, con el tratamiento de renovación urbana, se delimitó una extensión de 496,68 ha, correspondientes a zonas con cierto deterioro y conflicto funcional; cuya implementación se proyectaba en dos fases, involucrando 8 zonas de la ciudad, y contando con la reglamentación de la aplicación de planes parciales para su desarrollo.

Pese haber desarrollado el instrumento de los planes parciales para el desarrollo de las zonas de renovación urbana, también se permitió el desarrollo individual predio a predio de los sectores, sin limitante en el área del lote ni en los metros cuadrados construidos.

<sup>21</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 21 de mayo, 139-140.

<sup>22</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 21 de mayo, 140-141.

En el diagnóstico efectuado en el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, la Secretaría de Planeación (2014) identificó que la implementación y desarrollo de sectores de renovación presentaban las siguientes dificultades:

- Los polígonos de renovación son superficies extensas.
- La estructura predial de los diferentes sectores es muy fraccionada.
- Alto número de propietarios de inmuebles hace complejo y dificulta el desarrollo.
- Alta inversión del sector del privado.
- La norma vigente permite el desarrollo de construcciones predio a predio sin limitante de áreas de construcción y de suelo, desvirtuando el propósito del tratamiento y obstaculiza la planificación integral por plan parcial.<sup>23</sup>

En consonancia con lo anterior, la Secretaría de Planeación (2014) en el documento técnico de soporte (DTS) del POT plantea un modelo territorial urbano que promueve una ciudad densa y compacta que decrece hacia los bordes de la meseta. Tiene en cuenta las condiciones de los suelos y su vulnerabilidad ante amenazas naturales, potencia la renovación urbana con generación de espacio público en las áreas pericentrales, induce procesos de mejoramiento y regularización barrial en las áreas periféricas y posibilita nuevos suelos para el desarrollo de vivienda social.

La evaluación realizada en el DTS de las áreas de renovación urbana del POT 2000 se compara con las áreas de renovación urbana definidas en el POT 2014, así:

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

Plan parcial fase 1. Renovación urbana	ha
Barrio Granada	14,67
Plan Centro (Estudio)	37,09
La Rosita—"La Concordia (Estudio)	14,6
San Francisco	26,47
Barrio Gaitán	0
Plan parcial fase 2. Renovación urbana	
Cabecera	206,28
San Miguel	197,57
San Andresito La Isla	0
<b>Total planes parciales de renovación</b>	<b>496,8</b>

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

<sup>23</sup> Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 311, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

De acuerdo con las áreas proyectadas en el Plan de Ordenamiento Territorial del 2000, no se logró la ejecución de ningún plan parcial. Por lo cual, debido a las experiencias poco exitosas con estos procesos, se identificaron zonas en Tratamiento de Renovación en modalidad Reactivación con el fin de lograr impulsar los desarrollos individuales predio a predio o por manzanas, que conllevaran la materialización de la renovación y del modelo territorial propuesto. Y bajo la misma premisa, para algunas zonas identificadas con el potencial de ser nuevas centralidades de la ciudad, se propuso la figura de las Operaciones Urbanas Estratégicas, como un instrumento complementario que impulsara el desarrollo prioritario y planificado de dicho sector con inversiones públicas y privadas.

También es importante precisar qué son las actuaciones urbanísticas, que se definen en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 de la siguiente manera:

Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del Plan de Ordenamiento [...] estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.<sup>24</sup>

Una vez claras las definiciones de la renovación urbana y de las actuaciones urbanísticas es posible proceder con el análisis del impacto o gestión relacionada con las Operaciones Urbanas Estratégicas y la renovación urbana desde la adopción del POT de Bucaramanga en el año 2014. Para tal fin, se deben revisar los datos consignados en el expediente municipal.

La Secretaría de Planeación de la **Alcaldía de Bucaramanga (2015)** es la encargada de elaborar y actualizar el Expediente Municipal, que es el instrumento de evaluación y seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga (instrumento establecido por la Ley 388 de 1997). El Expediente es el documento en el que se plantea un sistema de indicadores y la línea base de cada uno, lo que permite describir las características, comportamientos o cambios de una variable y/o la relación entre variables; de manera que, comparada con periodos anteriores, o frente a una meta, permite evaluar el desempeño y evolución en el tiempo. Los resultados de la cuantificación o mediciones son herramientas básicas para detectar las oportunidades de mejora, incorporar las lecciones aprendidas, implementar las acciones y mejorar las decisiones tomadas para el ordenamiento del territorio; constituyen el soporte técnico para identificar los contenidos del POT que requieren modificación y ajustes.

El seguimiento y evaluación al Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Bucaramanga 2014 - 2027, se plantea en el Expediente Municipal (2015) mediante un proceso compuesto por 4 fases: i) Diseño del sistema de Indicadores territoriales, ii) Acopio, revisión, archivo y sistematización de información, iii) Análisis y evaluación a la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial; y iv) Reportes de seguimiento al Plan de Ordenamiento Territorial.

<sup>24</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 35.

La **Alcaldía de Bucaramanga (2015)** formuló y organizó el siguiente sistema de indicadores:

#### 1. INDICADORES GENERALES BÁSICOS.

Articula información general del territorio municipal relacionado con datos básicos (superficies, cifras de población),

#### 2. INDICADORES DE ESTADO.

Orientados a valorar la ocupación del suelo definida en el plan de ordenamiento, evaluar las situaciones presentes y a su vez detectar las variaciones o afectaciones que resulten de las dinámicas poblacionales u otros factores. Los indicadores de estado reflejan la condición de manejo del territorio.

#### 3. INDICADORES DE GESTIÓN.

Relacionados con el manejo de los instrumentos de planeamiento, gestión y financiación. (Planes parciales, regularización de barrios, legalización, procesos de reasentamiento, etc)

#### 4. INDICADORES DE RESULTADO.

Están asociados a las variables que permiten evaluar la transformación del territorio en los diferentes periodos del tiempo. Hacen referencia a los logros alcanzados en relación con el desarrollo de acciones en los ámbitos de infraestructura, accesibilidad y movilidad, vivienda, espacio público y equipamientos.

Estos indicadores contienen y realizan seguimiento a las siguientes variables:

### Capítulo 1. Indicadores generales Básicos

Datos Básicos

División política Administrativa Urbana

División política administrativa Rural

Modelo de ocupación territorial - POT

### Capítulo 2. Indicadores de Estado

Clasificación y categorías del suelo municipal.

Área de conservación y protección municipal

Área rural en producción.

Área urbana en amenaza.

Área rural en Amenaza

Crecimiento del suelo urbanizado.

Tratamientos urbanos

Intensidad edificatoria

Densidad e intensidad edificatoria

Ocupación por uso.

Densidad de usos

### Capítulo 3. Indicadores de Gestión

Legalización urbanística y Mejoramiento integral

Renovación urbana de sectores en transformación

Desarrollo del suelo urbanizable no urbanizado  
Aprovechamientos y deberes urbanísticos.

#### Capítulo 4. Indicadores de Resultado

Los datos básicos de los Indicadores Generales Básicos del Expediente Municipal muestran que las áreas por categoría del suelo municipal se han mantenido estáticas desde la adopción del POT 2014.

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

Tema	Subtema	Objetivo	Variables intervinientes	Unidad de medida	Línea Base	Fuente	2021	Fuente
					Año 2014		enero - junio	
General	Superficie	Identificar el área municipal destinada a suelo urbano, rural y expansión.	Área total del municipio	ha	15.212,73	POT 2014-2027. Acuerdo 011 de 2014	15.212,73	POT 2014-2027. Acuerdo 011 de 2014
			Total suelo urbano		3328,02		3328,02	
			Total suelo rural		11.716,22		11.716,22	
			Total suelo expansión urbana		168,49		a 168,49	

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.



De los Indicadores de Estado del Expediente Municipal se revisan particularmente los siguientes datos:

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

Indicador	Código Variable	Formula	Variables Intervinientes	Unidad	Línea Base	Año 2015	Año 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021
					Año: 2014	ENE-DIC						
SUELO LICENCIADO POR TIPO DE TRATAMIENTO URBANÍSTICO	SLRU	SLRU*100/ATRU	Suelo licenciado en renovación urbana	m²	-	59.040,43	81.843,60	192.541,27	25.637,53	120.760,08	18.174,59	22.505,20
	ATRU		Área Total en Renovación Urbana	m²	7.150.800	7.150.800,00	7.150.800,00	7.150.800,00	7.150.800,00	7.150.800,00	7.150.800,00	7.150.800,00
	SLC	SLC*100/ATC	Suelo licenciado en Consolidación	m²	-	100.737,48	39.393,49	211.638,37	14.781,56	90.125,33	337.337,87	22.906,87
	ATC		Área total en consolidación	m²	9.058.700	9.058.700,00	9.058.700,00	9.058.700,00	9.058.700,00	9.058.700,00	9.058.700,00	9.058.700,00
	SLPPu	SLPPu*100/ATD	Suelo licenciado por plan parcial y/o proyecto urbanístico general	m²	-	69.165,40	6.088,19	297.540,02	8.914,08	60.108,57		
	ATD		Área total en Desarrollo	m²	4.385.400	4.385.400,00	4.385.400,00	4.385.400,00	4.385.400,00	4.385.400,00	4.385.400,00	4.385.400,00
	SLMI	SLMI*100/ATMI	Suelo licenciado en Mejoramiento integral	m²	-	11.953,64	1208,50	8784,98	8051,09	1432,36	2526,10	1209,37
	ATMI		Área Total en Mejoramiento integral	m²	2.055.700,00	2.055.700,00	2.055.700,00	2.055.700,00	2.055.700,00	2.055.700,00	2.055.700,00	2.055.700,00
	SLCo	SLCo*100/ATCo	Suelo licenciado en Conservación	m²	-	138.687,16	19473,47	403866,28	267028,89	267028,89	267028,89	283,09
	ATCo		Área total en Conservación	m²	825.000	825.000,00	825.000,00	825.000,00	825.000,00	825.000,00	825.000,00	825.000,00

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

VARIABLES		Unid	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MINIGRAFICO
SUELO LICENCIADO POR TIPO DE TRATAMIENTO URBANÍSTICO	Suelo licenciado en renovación urbana		0,83	1,14	1,14	2,69	0,36	1,69	0,25	0,31	
	Suelo licenciado en Consolidación		1,11	0,43	0,43	2,34	0,16	0,99	3,72	0,25	
	Suelo licenciado por plan parcial y/o proyecto	%	-	1,58	0,14	6,78	0,20	1,37	-	-	
	Suelo licenciado en Mejoramiento integral		-	0,58	0,06	0,43	0,39	0,07	0,12	0,06	
	Suelo licenciado en Conservación		-	16,81	2,36	48,95	32,37	32,37	32,37	0,03	

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

**1. Suelo licenciado por tipo de tratamiento urbanístico:** este indicador consiste en la relación entre suelo licenciado en cada tipo de tratamiento urbanístico y el suelo disponible para cada tipo de tratamiento. Se evidencian porcentajes muy bajos en tratamiento de renovación urbana y mejoramiento integral, mientras los porcentajes más altos están en suelo de conservación, aunque en todos los indicadores se observa un descenso en el porcentaje para el año 2021. Con lo anterior, se puede deducir que el aprovechamiento del tratamiento de renovación urbana es mínimo en el municipio y con gran cantidad de suelo disponible para licenciar, pendiente de iniciativas públicas o privadas que lo desarrollen.

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

Indicador	Código Variable	Formula	Variables Intervinientes	Unidad	Linea Base	Año 2.015	Año 2.016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021
					Año: 2.014	ENE-DIC						
USOS LICENCIADOS POR TIPO DE ÁREAS DE ACTIVIDAD	ACUR	ACUR*100/TAAR	Suelo licenciado en Área residencial	m²	-	162.722	62.176,53	416.817,39	30.153,00	76.059,60	19.720,94	14.096,77
	TAAR		Total Área de actividad residencial (U,UB,UV)	m²	11.867.000	11.867.000,00	11.867.000,00	11.867.000,00	11.867.000,00	11.867.000,00	11.867.000,00	11.867.000,00
	ACUCS	ACUCS*100/TAACS	Suelo licenciado en Área Comercial y de servicios	m²	-	21.679	46.578,95	82.261,23	18.424,60	50.168,40	12.364,55	11.920,70
	TAACS		Total Área de actividad Comercial y de servicios	m²	3.626.000	3.626.000,00	3.626.000,00	3.626.000,00	3.626.000,00	3.626.000,00	3.626.000,00	3.626.000,00
	ACUDJ	ACUDJ*100/TAAD	Suelo licenciado uso Dotacional	m²	-	171.814,18	35.344,00	613.972,59	271.417,50	338.094,00	590.994,00	280.591,00
	TAAD		Total Área de actividad Dotacional	m²	3.718.000	3.718.000,00	3.718.000,00	3.718.000,00	3.718.000,00	3.718.000,00	3.718.000,00	3.718.000,00
	ACUI	ACUI*100/TAAI	Suelo licenciado uso Industrial	m²	-	-	-	28.295,78	-	60.063,50	-	4.638,64
	TAAI		Total Área de actividad Industrial	m²	2.372.000	2.372.000,00	2.372.000,00	2.372.000,00	2.372.000,00	2.372.000,00	2.372.000,00	2.372.000,00
	ACUM	ACUM*100/TAAM	Suelo licenciado en uso Múltiple	m²	-	13.369	4.345,20	73.023,91	5.220,10	15.814,20	1.983,45	2.682,29
	TAAM		Total Área de actividad Múltiple	m²	1.900.000	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

VARIABLES	Unid	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021	MINIGRAFICO
USOS LICENCIADOS POR TIPO DE ÁREAS DE ACTIVIDAD	Suelo licenciado en Área residencial	1,37	0,52	0,52	3,51	0,25	0,64	0,17	0,12	
	Suelo licenciado en Área Comercial y de servicios	0,60	1,28	1,28	2,27	0,51	1,38	0,34	0,33	
	Suelo licenciado uso Dotacional	-	4,62	0,95	13,82	7,30	9,09	15,90	7,55	
	Suelo licenciado uso Industrial	-	-	-	1,19	-	2,52	-	0,20	
	Suelo licenciado en uso Múltiple	-	0,70	0,23	3,84	0,27	0,83	0,10	0,14	

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

**2. Usos licenciados por tipos de áreas de actividad:** este indicador consiste en la relación entre suelo licenciado en cada uso de área de actividad y el suelo total disponible en cada área de actividad. Se observa en este indicador que el tipo de área de actividad con mayores porcentajes de intervención es la de uso Dotacional, seguida del uso industrial y comercial y de servicios, siendo los usos múltiples y de vivienda los que cuentan con los menores porcentajes de licenciamiento sobre el suelo total destinado para cada uno de ellos, con altos porcentajes por desarrollar en estos usos que aún no se han licenciado. Por otro lado, se observa un descenso en general en los porcentajes de suelo licenciado en todos los usos entre los años 2019 a 2021 a excepción de un ascenso en 2020 del uso dotacional.

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

Indicador	Código Variable	Formula	Variables Intervinientes	Unidad	Año 2014	Año: 2015	AÑO: 2016	AÑO: 2017	AÑO: 2018	AÑO: 2019	AÑO: 2020	AÑO 2021
					ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	
PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA EN LA MODALIDAD DE REDESARROLLO	AIPPR		Área intervenida con plan parcial de renovación urbana	Ha.	-	-	-	-	-	-	-	-
	ARUMR	AIPPR*100/ARUMR	Área delimitada para renovación urbana en la modalidad de Redesarrollo	Ha.	29,73	29,73	29,73	29,73	29,73	29,73	29,73	29,73

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

VARIABLES	Unid	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MINIGRAFICO
PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA EN LA MODALIDAD DE REDESARROLLO	%	-	-	-	-	-	-	-	-	

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

**3. Procesos de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo:** este indicador consiste en la relación entre el área intervenida con plan parcial de renovación urbana y el área total disponible en redesarrollo. Se observa en este indicador que el avance desde 2013 ha sido nulo, con ningún proceso de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo propuesto y/o ejecutado en el municipio de Bucaramanga, lo cual evidencia la necesidad de realizar propuestas al respecto para la formulación de este tipo de procesos y aprovechar los terrenos disponibles por licenciar y desarrollar.

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

Indicador	Código Variable	Formula	Variables Intervinientes	Unidad	Linea Base	Año: 2015	AÑO: 2016	AÑO: 2017	AÑO: 2018	AÑO: 2019	AÑO: 2020	AÑO 2021
					Año: 2.014	ENE-DIC						
ESPACIO PÚBLICO EFECTIVO POR HABITANTE (parques, plazas, plazuelas, zonas verdes)	EPEU	EPE= EPEU/PU	Área de espacio público efectivo en el perímetro urbano	m²	2.367.260	2.394.195,34	2.448.076,24	2.448.076,24	2.456.563,13	2.456.563,13	2.486.186,26	2.486.186,26
	PU		Población Urbana	Hab	520.917	521.446	521.857	522.224	570.752	585.338	597.316	604.186

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

**4. Espacio público efectivo por habitante:** Este indicador consiste en la relación entre los metros cuadrados efectivos de espacio público y la cantidad total de habitantes del municipio en suelo urbano. Se observa un descenso constante de este indicador a partir del año 2016, contando para el 2021 con un indicador de 4,11 m2 de espacio público efectivo por habitante. Por lo anterior, la formulación de operaciones urbanas estratégicas es una estrategia clave para liberar suelo urbano que pueda ser destinado a espacios públicos efectivos y así aumentar este indicador.

Tabla 22. Sectores de renovación urbana, POT vigente

Indicador	Código Variable	Formula	Variables Intervinientes	Unidad	Linea Base	Año: 2015	AÑO: 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021	
					Año: 2.014	Enero a Diciembre	Enero a JUNIO						
INDICE DE EQUIPAMIENTOS.	M2EQc.	M2EQc.*100/ PU	M2 de suelo en uso de equipamientos colectivos	M2	2.463.300	2.463.300	2.463.300	2.463.300	2.463.300	2.463.300	2.463.300	2.463.300	
	PU		Población Urbana	Habitantes	509.216	521.520	521.946	521.946	570.752	585.338	597.316	604.186	
	M2EQb.	M2EQb.*100/ PU	M2 de suelo en uso de equipamientos básicos	M2	1.202.800	1.202.800	1.202.800	1.202.800	1.202.800	1.202.800	1.202.800	1.202.800	
	PU		Población Urbana	Habitantes	509.216	521.520	521.946	521.946	570.752	585.338	597.316	604.186	
	M2EQr.	M2EQr.*100/ PU	M2 de suelo en uso de equipamientos recreativos	M2	1.302.500	1.302.500	1.302.500	1.302.500	1.302.500	1.302.500	1.302.500	1.302.500	
	PU		Población Urbana	Habitantes	509.216	521.520	521.946	521.946	570.752	585.338	597.316	604.186	
VARIABLES				Unid	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MINIGRAFICO
INDICE DE EQUIPAMIENTOS	suelo en uso de equipamientos colectivos			M2*hab	4,84	4,72	4,72	4,72	4,32	4,21	4,12	4,08	
	suelo en uso de equipamientos básicos				2,36	2,31	2,30	2,30	2,11	2,05	2,01	1,99	
	suelo en uso de equipamientos recreativo				2,56	2,50	2,50	2,50	2,28	2,23	2,18	2,16	

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3 (Bucaramanga: 2014), 310, <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.

**5. Índice de equipamientos:** Este indicador consiste en la relación entre los metros cuadrados de suelo destinados a equipamientos y la cantidad total de habitantes del municipio en suelo urbano. Al igual que el indicador anterior, se observa un descenso constante, en este caso a partir del año 2014 y, así mismo, evidencia la necesidad de formular operaciones urbanas estratégicas que incluyan componentes que permitan la generación de equipamientos puede contribuir a incrementar estos indicadores.

A la fecha no ha sido formulada ninguna Operación Urbana Estratégica (OUE), pese a que fueron contempladas como un instrumento complementario al POT para la transformación de las nuevas centralidades y con potencial para la materialización de la renovación urbana en Bucaramanga. Al tiempo que no se ha recurrido a instrumentos de gestión distintos al desarrollo predio a predio tradicional; es decir, por medio de actuaciones urbanísticas desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, que lejos de generar procesos de renovación integrales por sectores estratégicos de la ciudad que causen cambios trascendentales al entorno, se limitan a la renovación, oferta y densificación a nivel predial.

Las Operaciones Estratégicas empezaron a establecerse como instrumento urbano a partir de la Ley 388 de Reforma Urbana y de ordenamiento territorial de 1997. El Acuerdo 011 de 2014, que adopta el POT, empieza reconocer a las Operaciones Urbanas Estratégicas como una herramienta de planificación urbana. Le proporciona soporte legal, regulado en los artículos 461 al 464, e identifica el objetivo de esta herramienta urbana en distintos sectores identificados como potenciales centralidades estratégicas de la ciudad.

El contenido y alcance del articulado del Plan de Ordenamiento Territorial en lo referente a las Operaciones Urbanas Estratégicas resulta insuficiente para comprender a cabalidad la figura y poner en marcha procesos de formulación y ejecución. Por lo cual, es necesaria la expedición del decreto reglamentario correspondiente con el fin de lograr la materialización del instrumento. Este tema se explorará a mayor profundidad en la propuesta de hoja de ruta que se realiza en el capítulo final del estudio.

Analizada la figura de las Operaciones Urbanas Estratégicas en Bucaramanga para generar renovación urbana, se evidencia que existen los mismos problemas recurrentes que fueron identificados desde el tomo 3 del documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial, que son los siguientes:

- Los polígonos de renovación son superficies extensas.
- La estructura predial de los diferentes sectores es muy fraccionada.
- Alto número de propietarios de inmuebles hace complejo y dificulta el desarrollo.
- Alta inversión del sector del privado.
- La norma vigente permite el desarrollo de construcciones predio a predio sin limitante de áreas de construcción y de suelo, desvirtuando el propósito del tratamiento y obstaculiza la planificación integral por plan parcial.<sup>25</sup>

Estos problemas, pese a haber sido identificados, carecen de solución efectiva que genere o aumente el atractivo de la renovación urbana para el sector privado, o que facilite el impulso y la implementación de la renovación urbana desde el sector público y/o mediante sinergias público-privadas.

La escasez de suelos de expansión urbana para proyectar nuevos crecimientos, el deterioro físico, ambiental, social y comercial de muchas de las áreas centrales en la meseta, la necesidad de propiciar una utilización más eficiente de las infraestructuras, el espacio público, los inmuebles urbanos, entre otros, son unos de los principales motivos por los que debe ser una prioridad generar procesos de renovación urbana que no se limiten a la reedificación predial, sino que generen verdaderas transformaciones del sector objeto de intervención, e incluso un posible desarrollo que atienda el modelo de ordenamiento territorial propuesto y las necesidades del sector.

Cabe resaltar que la escasez de suelo en Bucaramanga y la alta especulación del suelo son amenazas y debilidades potenciales para la ejecución de la renovación urbana y de las Operaciones Urbanas Estratégicas; por ello, se requiere de un análisis específico por parte de la Administración Municipal con el fin de buscar alternativas para superarlos y prevenirlos.

Saavedra y Rueda analizan diversos casos de experiencias exitosas en procesos de renovación urbana en su tesis: «Renovación urbana en el municipio de Bucaramanga: análisis de la OUE (Operaciones Urbanas Estratégicas) como instrumento de la planificación urbana y propuesta metodológica para el desarrollo del caso de estudio, centro de la ciudad». A continuación, sus conclusiones:

1. Los beneficios deben ser superiores a las cargas que acarrea el ser parte de procesos de renovación urbana, sobre todo para las entidades privadas. De no ser así, todo proyecto de renovación urbana está condenado al fracaso.
2. Contemplar la mayor cantidad de actores es fundamental, pues sólo así se garantiza tener mayor inclusión, mejor retroalimentación y más apropiación de los procesos y del proyecto en su totalidad. Ningún actor, por innecesario o poco importante que parezca, debe ser excluido.

<sup>25</sup> Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3, 311.

3. La planificación del territorio debe ser un proceso continuo entre las diferentes entidades y en distintas escalas. Barcelona lo contempló en el Plan General Metropolitano, el Plan General de Ordenación de la Ciudad, Polígonos de actuación y las UAU Unidades de Actuación Urbana. Neiva lo contempló desde el Plan de Ordenamiento Territorial departamental, el POT municipal, propuesta de gobierno y Plan de Desarrollo Municipal. Bucaramanga dentro de su POT 1, Acuerdo 034 de 2000, lo contempla desde el orden nacional, departamental, metropolitano y municipal. Es un proceso de doble vía, donde lo macro da las directrices y lo micro realiza los detalles.

4. Debemos ver la renovación urbana como un proceso que potencia y diversifica lo existente. No es desechar lo que hay, sino mejorarlo.

5. La participación de los privados es fundamental, por no decir que completamente necesaria, pues el factor económico, proveído por los privados es determinante. El sector público genera detonantes, espacio público o equipamiento, pero si no hay acompañamiento decidido del privado, estos no conducirán a nada o, en su defecto, el proceso de renovación urbana será más largo en el tiempo, como fue el caso de Neiva.

6. Los beneficios económicos para el privado son evidentes. En el caso de High Line hubo un incremento del 90% del valor del suelo en 5 años y más del 50% en los siguientes 10 años. En el caso de Neiva los incrementos están en el orden del 22%, 139% 142% y 212%, sin lugar dudas, unos incrementos abruptos. Para el sector público, su beneficio radica en la recaudación de más impuestos, reactivación y mejoramiento de un sector de la ciudad deteriorado, entre otros.

7. La figura del Business Improvement Distric – BID, debe ser contemplada dentro de la normatividad nacional, pues hasta el momento la ciudad de Medellín es la única que la considera dentro de su normatividad. La implementación de la figura del BID demuestra que el privado está dispuesto a ser parte de procesos de renovación urbana. A consideración del presente trabajo, sería la forma más eficiente y rápida de llevar a cabo procesos de renovación urbana en modalidad de reactivación, como se pudo ver en el High Line.

8. A parte de generar Espacio Público y la multiplicidad de usos, la creación de vivienda debe ser igualmente importante, pues sin ésta, la renovación queda incompleta. No desarrollar la vivienda desde su etapa inicial y dejarla para ejecuciones posteriores, podría terminar siendo un fracaso, pues una vez realizados los usos comerciales, los costos de la tierra y las dinámicas económicas juegan un papel perjudicial, así la normatividad trate de impedirlo. En el caso de Ciudad Victoria en Pereira podría ser una muestra clara.

9. Es recomendable, aunque no indispensable, que haya una empresa pública dedicada única y exclusivamente a pensar la ciudad, desde el tema urbano y de espacio público. Una entidad que administre, desarrolle, mantenga y apoye financieramente a dicho espacio, y busque alianzas con privados para tal fin. Esta entidad se encargará de que los proyectos sean proyectos de ciudad, que generen desarrollo y no proyectos del político de turno. Barcelona lideró por más de 40 años el proceso. New York lo hizo posible cuando la institucionalidad entró al proceso. El acompañamiento del sector público da certezas y genera confianza para que los inversionistas decidan ser parte del proyecto y del proceso.

10. El proyecto de renovación urbana debe tener fundamento jurídico, sin este, está condenado al fracaso. Sin este difícilmente tiene continuidad en el tiempo. Los planes parciales o macroproyectos urbanos son figuras que trascienden las administraciones y las vigencias de los POT. Si bien está claro que contar con ellos formulados y/o adoptados no son garantía de éxito, no tenerlos nos sitúa en transformaciones urbanas menos sostenibles en el tiempo.

11. Ciudades que incentiven el crecimiento del suelo de expansión urbana, serán ciudades que difícilmente desarrollarán proyectos de renovación urbana. Neiva es una ciudad que ha promovido el suelo de expansión urbana, por ende, los proyectos de renovación urbana que se han hecho (2) han tenido bajo impacto. Bucaramanga, incentivando los suelos de expansión urbana en los municipios del AMB ha ocasionado que, siendo tan necesario y urgente, no se realice la renovación urbana.

12. Las nuevas “centralidades” abogan por las altas densidades con multiplicidad de usos. En suelos de expansión sería beneficioso, pero en suelos urbanizados, incentivando la renovación urbana, sería aún más beneficioso. Debemos abogar por las ciudades compactas. Además de que ciudades como Bucaramanga carecen de suelo, hay razones de fondo para promover las urbes compactas, como los temas ambientales, la sostenibilidad económica y financiera de las ciudades expandidas donde el mantenimiento de la infraestructura resulta costoso.

13. La congruencia en la formulación de los POT y su aplicación debe ser total. No es posible delimitar las Unidades de actuaciones urbanísticas sin desarrollar los estudios técnicos para los planes parciales. Si bien es cierto que se delimitan las áreas de los planes parciales, es necesario hacer los estudios que determinan cómo se van a efectuar y llevar a cabo, eso incluye la conformación de las UAU.

14. Resulta perjudicial una flexibilización de la norma. Permite no hacer planes parciales y sus respectivas UAU, sino más bien hacer Proyectos urbanísticos generales – PUG es cuestionable por ser aprobadas en curadurías sin consentimiento de planeación municipal y sin los debidos procesos técnicos que tendría un plan parcial.

15. La terminología que no existe en el marco normativo nacional es perjudicial para las ciudades. Las Operaciones Urbano Estratégicas no existen. Se considera necesario no dejar espacio a las interpretaciones y plantear planes parciales de renovación urbana con tratamiento de redesarrollo, si lo que buscamos es dar solución a la problemática de Bucaramanga, poco suelo de expansión y la necesidad de densificar la ciudad.

16. Consideramos que el mayor obstáculo es la falta de voluntad política y la prevalencia en el modelo de ocupación extensiva, sobre todo en los municipios aledaños a Bucaramanga, pues al fin y al cabo se contemplan los procesos de renovación, así se les cambie de nombre, en todos los instrumentos de planeación del territorio, Directrices de ordenamiento territorial metropolitano, Acuerdo metropolitano 008 de 200, Acuerdo municipal 034 de 2000 y Acuerdo municipal 011 de 2014, pero no ha sucedido absolutamente nada.<sup>26</sup>

Las conclusiones y recomendaciones aplican a la renovación urbana en el municipio de Bucaramanga y al potencial de las OUE para generar renovación. Hay que hacer la salvedad frente a las conclusiones 13, 14 y 15, que principalmente se enfocan en considerar inviables y poco aconsejables las Operaciones Urbanas Estratégicas como instrumento, y se consideran una flexibilización de la norma. Debido a que como se expone más adelante realmente corresponden a un instrumento con su propio potencial, debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades. Adicionalmente, no es posible afirmar que se trate de una flexibilización de la norma debido a que para los tratamientos de renovación urbana en modalida-

<sup>26</sup> Daniel Saavedra y Reynaldo Rueda, «Renovación urbana en el municipio de Bucaramanga: análisis de la OUE (Operaciones Urbanas Estratégicas) como instrumento de la planificación urbana y propuesta metodológica para el desarrollo del caso de estudio, centro de la ciudad» (tesis de maestría, Universidad Eafit, 2021), 169-172.

des distintas a redesarrollo, consolidación, conservación, y otros, no se les impone en ningún momento la exigencia del desarrollo mediante planes parciales. Por el contrario, la posibilidad de la formulación de las OUE como instrumentos pueden servir para regular y orientar el desarrollo privado y la inversión pública en áreas específicas, con el potencial de servir de nuevas centralidades que ayuden a la concreción del modelo territorial propuesto y a la construcción de una ciudad compacta, como lo proponen los autores precitados.

Por su parte, Prieto Ávila, al revisar las denominadas Operaciones Estratégicas en Bogotá, logró identificar como principales fallas y debilidades en la implementación del instrumento, las siguientes:

- Falta de continuidad; a partir de los planes de desarrollo se puede observar que no hay una continuidad en los proyectos y políticas que se plantean dentro de la ciudad por el cambio en las administraciones.
- Falta de voluntad política; a partir de lo anterior ese cambio en los planes de desarrollo y los proyectos que se vayan a realizar dentro de la ciudad genera una falta de voluntad por parte de la administración para poder hacer los proyectos realidad.
- Ausencia de una gerencia específica; desde el planteamiento de las operaciones estratégicas no se encarga a una gerencia específica para la ejecución de las mismas.
- Modelo a largo plazo; para algunos expertos en el tema y académicos se ve una contrariedad respecto a los plazos de los proyectos ya que unos piensan que las intervenciones a largo plazo no tienen resultados positivos (como las operaciones estratégicas) y otros creen que es la forma de hacer ciudad y el problema está en la visión cortoplacista por parte de los ciudadanos y el protagonismo de los administradores de ciudad.
- Falta de coordinación interinstitucional; teniendo en cuenta que no hay una gerencia específica dentro de las ejecuciones que se hacen dentro del territorio, las distintas entidades distritales van a generar proyectos de forma aislada sin una coordinación específica.
- Por lo tanto, el cambio que hay en cada una de las administraciones con sus propios objetivos, y sin dar importancia a lo que se tiene con un planeamiento a largo plazo, es muy difícil para la ciudad, ya que se espera que haya una continuidad y un desarrollo desde el planteamiento de nuevas figuras como las operaciones estratégicas. Dentro de la idea de centralidades que se planteaban desde el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 se puede observar que no hay una línea de continuidad, y que al final desaparecen, además de ser desconocidas en su intervención por los funcionarios de la Alcaldía como coordinadores de los proyectos. Por otro lado, las intervenciones que se desarrollan dentro del territorio son a grande escala, lo cual puede generar problemas en su intervención y manejo.

A partir de lo anterior, se identificaron cinco elementos que han limitado la implementación de las operaciones estratégicas que son, una visión a largo plazo, la falta de una gerencia específica, voluntad política, continuidad y la coordinación y comunicación interinstitucional.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Daniela Prieto, «Análisis del desarrollo y evolución del objetivo e implementación de las Operaciones Estratégicas planteadas en los planes de ordenamiento territorial de Bogotá desde el 2000 al 2013: caso de estudio operación estratégica centro» (tesis de pregrado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2015), 39.

Estas conclusiones, al ser revisadas y cotejadas con las Operaciones Urbanas Estratégicas del POT de Bucaramanga, guardan relación y son aplicables en su totalidad frente a las debilidades y dificultades del instrumento.

A pesar de lo anterior, existen fortalezas, oportunidades y potenciales beneficios en la figura de las OUE como instrumento complementario al POT, debido a que sirve como un símil a los planes parciales (para el suelo de renovación en modalidad de desarrollo), que son aplicables en los suelos categorizados con otros tratamientos urbanísticos con el potencial de servir de nuevas centralidades en el municipio. Siendo una figura que permite la reglamentación, la planificación, la gestión y el desarrollo normativo adicionales a los que contiene la norma general del POT y a los que se aplican en el ejercicio tradicional de licenciamiento urbanístico predio a predio.

Debido a que para la formulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas es obligatorio el desarrollo de los contenidos mínimos, anteriormente expuestos, este instrumento conlleva un diagnóstico a detalle de las áreas que integran el polígono de cada OUE. Así se optimizan los procesos de formulación y adopción de proyectos. Se evidencia la existencia de un enorme **potencial de las OUE**, que sirve de programa de ejecución complementario al POT con metas a corto, mediano y largo plazo; con mecanismos de coordinación, responsabilidad y ejecución en la Administración Municipal y los entes descentralizados que lleven a materializar la visión y modelo de Ordenamiento Territorial del POT; como mínimo, en lo referente a los proyectos públicos que propicien transformaciones de la zona estratégica como nueva centralidad, y la materialización de la complementariedad de las acciones públicas. **Las OUE sirven como medio para superar la falta de continuidad, de voluntad política, de responsables, de coordinación y de comunicación interinstitucional.**

Aunado a lo anterior, una vez adoptada la OUE mediante Decreto, se convierte en un programa de ejecución que deberá ser tenido en cuenta por las siguientes administraciones municipales, brindando seguridad jurídica a los habitantes, inversores y a la ciudadanía en general, al asegurar la inversión y ejecución de los proyectos públicos contemplados. Sirve como cimiento para generar una mayor confianza del sector privado para aumentar el interés en el desarrollo del sector, para elevar la percepción y el atractivo del sector, para incentivar el desarrollo de nuevos proyectos urbanísticos, para mejorar la calidad de vida de los habitantes, para avanzar en la consolidación del modelo territorial propuesto, entre otros.

Se presenta el reto de contemplar un mecanismo que permita evitar una mayor especulación del suelo derivado de la adopción de las OUE. Debido a que la especulación puede suponer una nueva amenaza y debilidad para la ejecución de la renovación urbana.

El diagnóstico que se realiza en la formulación de las OUE, por la escala, tiene un mayor nivel de detalle que sirve para identificar con mayor éxito y efectividad las necesidades del sector, tanto las que pueden ser atendidas por el sector público como aquellas que pueden ser atendidas por el sector privado en el momento de realizar intervenciones y plantear proyectos en las OUE. Es por esto que vale la pena contemplar la posibilidad de plantear requerimientos para el desarrollador privado, que sirvan para atender estas necesidades. No se espera que lleguen a constituirse en exigencias desproporcionadas que repelan la inversión privada, sino que, por el contrario, sean deberes urbanísticos o cargas que al atender específicamente las necesidades del sector y de los mismos proyectos a los que se les realiza la exigencia resulten viables para el desarrollo por parte del constructor. De manera que se generen intervenciones urbanísticas más ordenadas, atractivas y que atiendan las realidades urbanas del sector.

# FASE 1 EVALUACIÓN Y ESTUDIO

**CAPÍTULO 1 -** Componente jurídico de los instrumentos de planeación, gestión y financiación y las Operaciones Urbanas Estratégicas

**CAPÍTULO 2 -** Componente económico relacionado con las Operaciones Urbanas Estratégicas

**CAPÍTULO 3 -** Análisis técnico de las Operaciones Urbanas Estratégicas

## CAPÍTULO 1

Componente jurídico de los instrumentos de planeación, gestión y financiación y las Operaciones Urbanas estratégicas



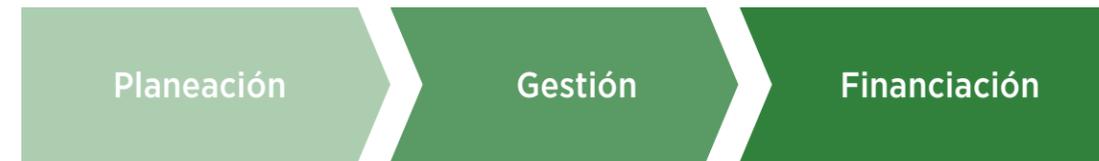
### 1. Instrumentos para orientar el desarrollo territorial

El ordenamiento del territorio (municipal, distrital, metropolitano) comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas con el fin de disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y para regular la utilización, transformación y ocupación del espacio. Todo ello, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales.

En el presente texto se amplían los distintos instrumentos determinados en la ley colombiana para orientar el desarrollo territorial, y definidos por los municipios y áreas metropolitanas, al igual que por el mismo Estado a través del Ministerio de Vivienda, como ocurre con los Macroproyectos de vivienda.

De igual forma, se desarrollan las distintas participaciones, mecanismos, alternativas de financiamiento y modalidades especiales determinadas y desarrolladas por nuestro ordenamiento jurídico en aras de orientar un desarrollo territorial integral y facilitar distintos mecanismos a las entidades territoriales para el cumplimiento de los objetivos.

Los instrumentos se agrupan en:



### 1.1. Instrumentos de planificación

Los instrumentos de planificación son instrumentos de planeamiento urbanístico de todas las acciones administrativas que contengan decisiones referidas al ordenamiento territorial.

#### Plan de Ordenamiento Básico

Conforme al artículo 9 de la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial es:

el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.<sup>28</sup>

Ahora bien, de conformidad a la población del municipio en el cual se adopte, su definición varía según las siguientes características definidas en el mismo artículo:

**Planes de ordenamiento territorial.** Elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.

**Planes básicos de ordenamiento territorial.** Elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.

**Esquemas de ordenamiento territorial.** Elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.<sup>29</sup>

**Componentes básicos del Plan de Ordenamiento Territorial:** el Plan de Ordenamiento debe contar con tres componentes básicos establecidos en el artículo 11 de la Ley 388 de 1997, a saber:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, y cuyo contenido se encuentra regulado por el artículo 12 del mismo texto normativo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, y cuyo contenido se encuentra regulado por el artículo 13 del mismo texto normativo.

<sup>28</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, por la cual por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.091, artículo 9.

<sup>29</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 9.

3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo; y cuyo contenido se encuentra regulado por el artículo 14 del mismo texto normativo.<sup>30</sup>

**Determinantes del Plan de Ordenamiento Territorial:** de igual forma, en la elaboración de los Planes de Ordenamiento se deben tener en cuenta los siguientes DETERMINANTES, que conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997 constituyen normas de jerarquía superior:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia eco sistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales:

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

<sup>30</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 11.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.<sup>31</sup>

### Plan de desarrollo

Un plan de desarrollo es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en determinado territorio. De esta manera, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 339 de la Constitución Política, los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. Adicionalmente, de conformidad con lo consagrado en el artículo 21 de la Ley 388 de 1997 debe guardar armonía con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, por lo tanto, se deben tener en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.

### Macroproyectos urbanos

**Macroproyectos de Interés Social Nacional:** de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1469 de 2011, los macroproyectos de interés social nacional son:

el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas de común acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias, para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de suelo para la construcción de vivienda y otros usos asociados a la vivienda y la correspondiente infraestructura de soporte para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos.<sup>3</sup>

En primer lugar, los Macroproyectos de Interés Social Nacional se encuentran diseñados para atender el déficit de vivienda del respectivo municipio, distrito o departamento. Fija mecanismos para garantizar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable puedan acceder a las soluciones habitacionales que produzcan dichos macroproyectos.

Estos proyectos podrán localizarse en suelo urbano, de expansión urbana o rural. En ellos podrán participar las entidades de orden nacional, departamental, municipal y distrital, y las áreas metropolitanas. No obstante, la inversión que se realice por concepto de estudios, tanto de prefactibilidad como de formulación, debe ser asumida por parte del promotor de la iniciativa.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 10.

<sup>32</sup> Congreso de Colombia, Ley 1469 de 2011, 30 de junio, por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a vivienda, artículo 2.

<sup>33</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 de 2015, 28 de mayo, por medio de la cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, artículo 2.2.4.2.2.3.5.1.

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 1469 de 2011, los Macroproyectos deberán promover:

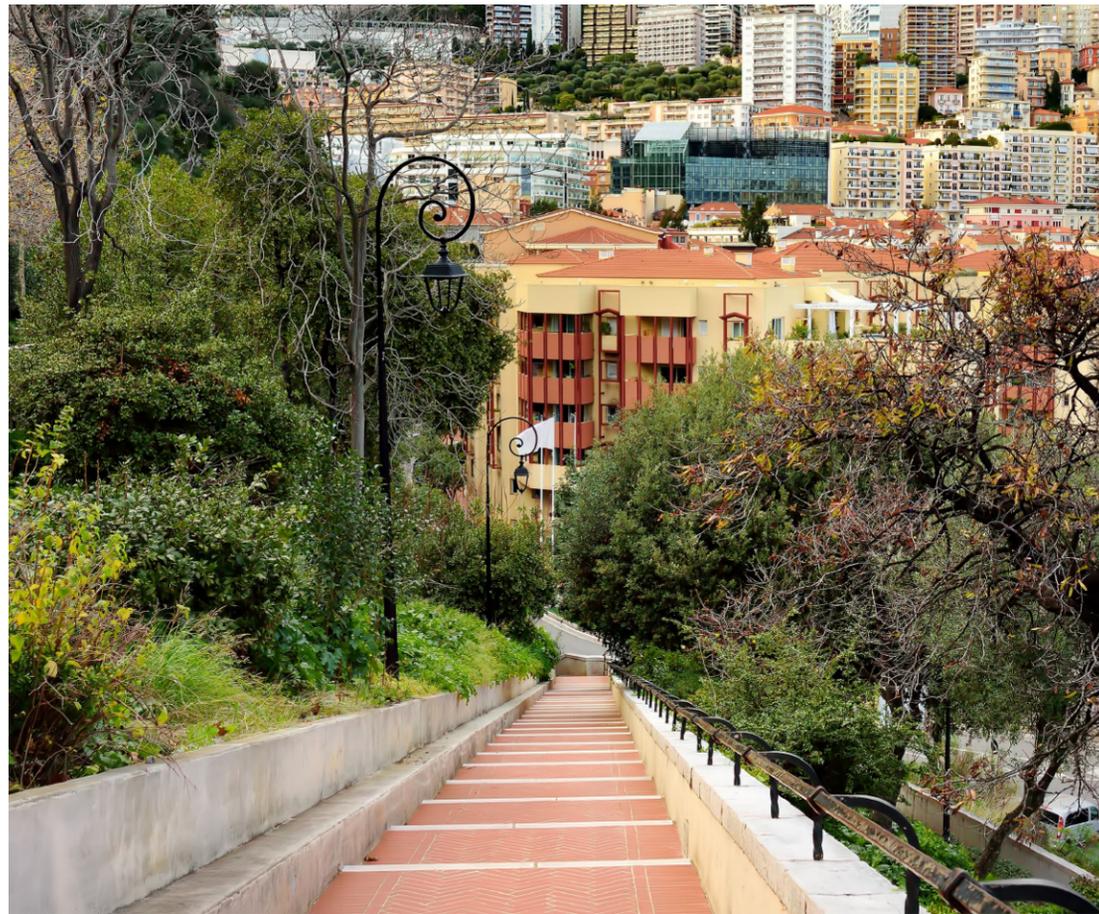
1. La construcción de proyectos urbanísticos que permitan localizar asentamientos urbanos con adecuados estándares de calidad urbanística y ambiental, que garanticen un impacto estructural sobre la organización espacial del territorio, incluso a nivel de su articulación en el contexto metropolitano o regional.
2. El uso racional del suelo, armonizando las necesidades de vivienda de las entidades territoriales, con las necesidades de suelo para el desarrollo económico y productivo, la protección del ambiente y la prevención y mitigación de riesgos para el asentamiento de la población.
3. La ocupación eficiente del suelo para cumplir con la función social y ecológica de la propiedad.
4. La dotación adecuada de infraestructura vial y redes de servicios públicos que permitan la urbanización y edificación del suelo de predios que se destinen a los tratamientos urbanísticos de desarrollo, redesarrollo o renovación urbana.
5. La destinación de suelos, principalmente, a usos residenciales, con reserva de una parte de estos destinada a la vivienda de interés social y de interés prioritario, con el fin de promover la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna de los hogares de menores ingresos de las entidades territoriales.
6. La adopción de instrumentos de gestión del suelo para la captación de plusvalías y reparto de cargas y beneficios, compensaciones y sustituciones para aportar el suelo y/o construir las obras de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y/o los equipamientos colectivos con cargo a los propietarios y agentes involucrados en la operación, de acuerdo con los objetivos y directrices adoptados en el respectivo Macroproyecto.
7. La definición de mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado.
8. La promoción de mecanismos de financiación para que los hogares más vulnerables accedan a viviendas en los macroproyectos.

Finalmente, existen 2 categorías de Macroproyectos, los primeros o llamados de categoría 1, en los cuales no se modifica las disposiciones del POT existente en el municipio, al adoptar las condiciones y términos de ejecución del proyecto. Y la categoría 2, definidos así cuando resulte necesario realizar modificaciones a las normas urbanísticas contenidas en el POT, para lo cual se requerirá aprobación previa del Concejo Municipal o Distrital.<sup>34</sup>

### Planes parciales

Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana. Permiten la gestión asociada de los terrenos y la definición de mecanismos de financiación con base en el suelo.

<sup>34</sup> Congreso de Colombia, Ley 1469 de 2011, 30 de junio, artículo 4.



Dichos desarrollos pueden efectuarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos, reajuste de tierras, cooperación entre partícipes u otras operaciones urbanas especiales.

De conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, el plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

1. La delimitación y características del área de la operación urbana o de la unidad mínima de actuación urbanística contemplada en el plan parcial o local.
2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.

3. Las normas urbanísticas específicas para la correspondiente unidad de actuación o para el área específica objeto de la operación urbana objeto del plan: definición de usos específicos del suelo, intensidades de ocupación y construcción, retiros, aislamientos, empates y alturas.

4. La definición del trazado y características del espacio público y las vías y, especialmente en el caso de las unidades de actuación, de la red vial secundaria; de las redes secundarias de abastecimiento de servicios públicos domiciliarios; la localización de equipamientos colectivos de interés público o social como templos, centros docentes y de salud, espacios públicos y zonas verdes destinados a parques, complementarios del contenido estructural del plan de ordenamiento.

5. Los demás necesarios para complementar el planeamiento de las zonas determinadas, de acuerdo con la naturaleza, objetivos y directrices de la operación o actuación respectiva.

6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.<sup>35</sup>

En los casos en que los planes parciales sean implementados para complementar la planificación de las localidades en el caso de los distritos<sup>36</sup>, se denominarán «planes locales».

Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 2181 de 2006, artículo 3). Estos proyectos cuentan con las siguientes etapas:

1. Etapa de formulación y revisión.
2. Etapa de concertación y consulta.
3. Etapa de adopción.<sup>37</sup>

#### **Unidades de actuación urbanística del plan parcial: la unidad de actuación urbanística es:**

el área conformada por uno o varios inmuebles explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento territorial que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura de transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios, conforme con lo previsto en el Capítulo V de la Ley 388 de 1997.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 19.

<sup>36</sup> Así lo deberá señalar el Plan de Ordenamiento Territorial.

<sup>37</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 2181 de 2006, 29 de junio, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. Diario Oficial n.º 46.320 del 5 de julio de 2006, artículo 3.

<sup>38</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 2181 de 2006, 29 de junio, artículo 18.

Unidades de gestión: los propietarios de la totalidad de los predios incluidos en el proyecto de delimitación de una unidad de actuación urbanística podrán solicitar una única licencia de urbanización o contar con la aprobación de un único proyecto urbanístico general en los términos del artículo 42 del Decreto 564 de 2006 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, para ejecutar las obras de urbanización de los predios que conforman el proyecto de delimitación de la unidad, toda vez garanticen el reparto equitativo de las cargas y beneficios asignados a la respectiva unidad por el plan parcial. El área objeto de la operación se denominará unidad de gestión.<sup>39</sup>

### Áreas de manejo especial

El Decreto 2811 de 1974 define las áreas de manejo especial como las áreas que se delimitan para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables. Su creación deberá tener objetos determinados y fundarse en estudios ecológicos y económico-sociales.<sup>40</sup>

De igual forma el Decreto 2811 de 1974, «por el cual se estableció el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente», establece en su artículo 45:

La actividad administrativa en relación con el manejo de los recursos naturales renovables se ajustará a las siguientes reglas:

e) Se zonificará el país y se delimitarán áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales. Igualmente, se dará prioridad a la ejecución de programas en zonas que tengan graves problemas ambientales y de manejo de los recursos.<sup>41</sup>

Dentro de las estrategias establecidas para la conservación de los recursos naturales, se encuentra el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, reglamentado por el Decreto 2372 de 2010, que define en su artículo 3:

<sup>39</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 2181 de 2006, 29 de junio, artículo 19.

<sup>40</sup> Presidencia de la República, Decreto 2811 de 1974, 18 de diciembre, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, artículo 308 y 309.

<sup>41</sup> Presidencia de la República, Decreto 2811 de 1974, 18 de diciembre, artículo 45.



Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Sinap. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.<sup>42</sup>

### Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son:

Áreas protegidas públicas:

- a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- b) Las Reservas Forestales Protectoras.
- c) Los Parques Naturales Regionales.
- d) Los Distritos de Manejo Integrado.
- e) Los Distritos de Conservación de Suelos.
- f) Las Áreas de Recreación.

Áreas Protegidas Privadas:

- g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.<sup>43</sup>

El Sistema de Parques Nacionales Naturales forma igualmente parte del Sinap y está integrado por los tipos de áreas consagrados en el artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974.<sup>44</sup>

### Planes zonales

Los planes zonales, establecidos por Decreto Distrital Bogotá, se definen en el artículo 48 del Decreto 190 de 2004 como:

...son instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial.

<sup>39</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 2181 de 2006, 29 de junio, artículo 19.

<sup>40</sup> Presidencia de la República, Decreto 2811 de 1974, 18 de diciembre, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, artículo 308 y 309.

<sup>41</sup> Presidencia de la República, Decreto 2811 de 1974, 18 de diciembre, artículo 45.

Los planes zonales serán formulados por la administración Distrital. Cuando estos planes definan las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el área en los términos de la ley, se denominarán planes de ordenamiento zonal.

Los planes de ordenamiento zonal se aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar.<sup>45</sup>

### Planes especiales urbanos y rurales

Los planes especiales corresponden a instrumentos de planificación y se encuentran diseñados para reestructurar grandes porciones de terreno urbano o rural, fijándole atributos para su desarrollo y parámetros generales de estructura.

### Plan de espacio público y equipamientos

El Plan Maestro de Espacio Público es el instrumento de planeación para coordinar las acciones públicas y privadas en el manejo y gestión de los elementos del sistema de espacio público.

La Cartilla Síntesis del Plan Maestro de Espacio Público de Bucaramanga, lo define como:

El PMEP incide en la toma de decisiones aportando los contenidos necesarios para los ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial vigente y determina la evolución de directrices de ordenamiento para ajustar las existentes. Se elabora conjuntamente con la ciudadanía desde su etapa de diagnóstico del espacio público hasta la etapa de formulación e implementación de propuestas; se incorporan políticas, objetivos, estrategias y metas de largo, mediano y corto plazo; se definen los componentes y estructuras del territorio para la formulación de proyectos y cronograma de ejecución; se establecen parámetros para la aplicación de los mecanismos de gestión para el desarrollo de los proyectos a partir del diseño de los aspectos económicos y financieros, y de la evaluación y definición del impacto en las condiciones sociales. En definitiva, el plan delimita proyectos para el municipio que buscan garantizar un espacio público de calidad, que repercute en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.<sup>46</sup>

### Planes de estacionamiento

La regulación de los estacionamientos públicos está encaminada a establecer en forma general parámetros técnicos para la operación de este tipo de infraestructura y clasificación; así como la mitigación de los impactos que podrían generar en su operación.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Decreto 190 de 2004, 22 de junio, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, artículo 48.

<sup>46</sup> Alcaldía de Bucaramanga y Universidad Pontificia Bolivariana, *Síntesis del Plan Maestro de Espacio Público de Bucaramanga* (Bucaramanga: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017), 18.

<sup>47</sup> Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C.

### Áreas de Manejo Especial (AME)

Las Áreas de Manejo Especial son sectores al interior de un área a desarrollar mediante plan parcial y/o macroproyecto, cuya conformación urbanística es diferente al resto del polígono. Así mismo, los desarrollos constructivos al interior de estas áreas presentan un alto nivel de consolidación y, por lo tanto, los posibles desarrollos constructivos son limitados. En este sentido, su asignación normativa será diferencial a la del resto del polígono, en ningún caso superará la norma definida para el mismo, su delimitación se hará en el marco del plan parcial y/o macroproyecto.<sup>48</sup>

### 1.2 Instrumentos de gestión

Los instrumentos de gestión responden a las acciones tendientes a asignar reglas de juego diferenciales para la intervención del suelo (presentación Minvivienda sobre instrumentos y componente urbano POTS).

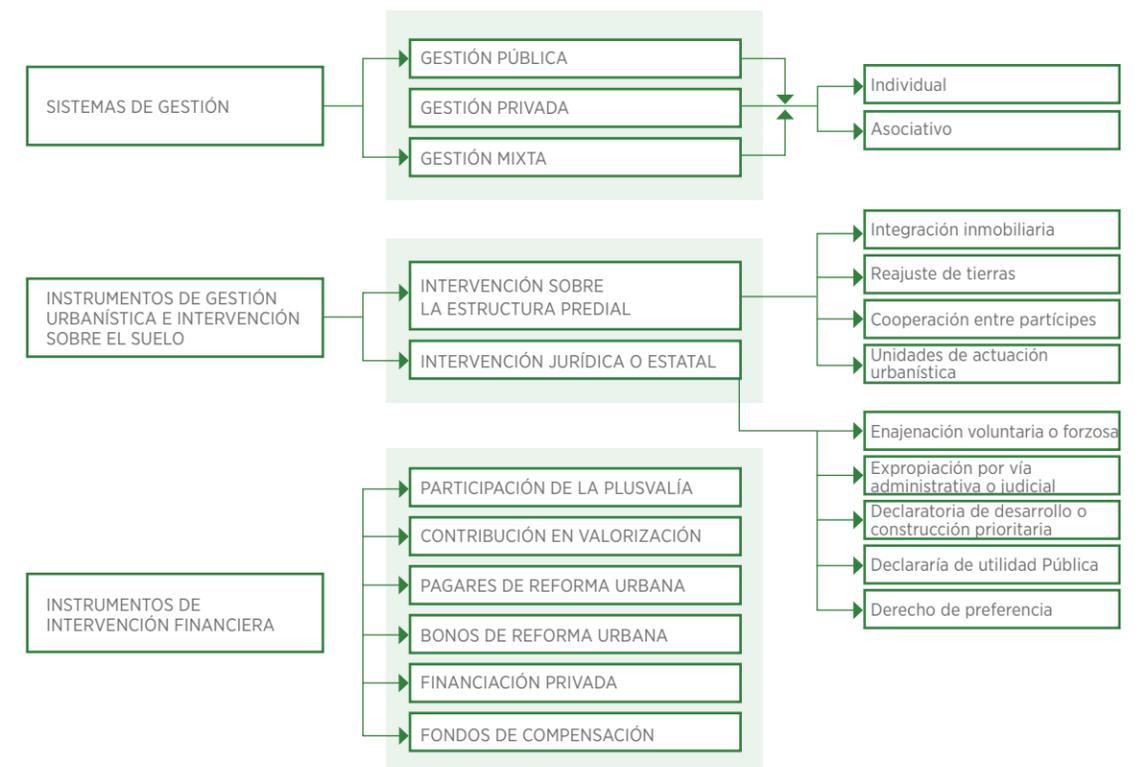


Figura 4. Mecanismos de gestión.

Fuente: Alcaldía de Medellín, Acuerdo 46 de 2006. Plan de Ordenamiento Territorial, por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.

<sup>48</sup> Alcaldía de Medellín, Acuerdo 48 de 2014, 17 de diciembre, por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014.

## Intervención sobre la estructura predial

**Integración Inmobiliaria:** corresponde a los instrumentos diseñados por la norma (Ley 388 de 1997) para propiciar la conformación de nuevas unidades prediales de mayor eficiencia y racionalidad económica, acorde con la estructura del modelo de ocupación del suelo propuesta desde un plan parcial o desde el mismo Plan de Ordenamiento Territorial. Tiene por objeto recomponer el tamaño de los predios, la estructura predial, redefinir la malla urbana y la correspondiente articulación con el resto de la ciudad. De manera que los propietarios puedan obtener el mayor y mejor aprovechamiento y la ciudad mejore la dotación y distribución de espacio público y de equipamientos, consiguiendo con ello cumplir con la función social de la propiedad.

En el proceso de desarrollo de la ciudad estas figuras jurídicas son utilizadas intensamente por los urbanizadores y operadores urbanos, que por iniciativa propia y ventajas del mercado ejecutan proyectos asociados, cuya rentabilidad está determinada por el mejor aprovechamiento del suelo.

**Reajuste de tierras:** esta figura fue introducida por la Ley 388 de 1997, a través de su artículo 45, dirigido a intervenir la estructura predial de una determinada zona a urbanizar o renovar; en el cual se vinculan varios propietarios en proyecto urbano, y en el que todos aportan sus inmuebles, restituyéndoseles derechos de construcción en el nuevo proyecto. En el proyecto de reajuste se señalan las reglas de valoración de los inmuebles aportados, y los criterios de valoración de los predios resultantes, valoración basada en los usos y densidades previstos en el plan parcial.

La restitución se podrá realizar a prorrata del aporte en los predios resultantes, pero en caso de no ser posible se podrá realizar la compensación económica.<sup>49</sup>

Una vez realizado el aporte, se otorga escritura pública mediante la que se realiza el reajuste o integración inmobiliaria, su respectivo englobe, las nuevas cesiones de espacio público a realizar, el loteo respectivo de los lotes netos, y finalmente se describirán las restituciones de los aportes en nuevos lotes, señalando su valor y la correspondencia con el predio aportado.

<sup>49</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 45.



**Cooperación entre partícipes:** es definida por el artículo 47 de la Ley 388 de 1997 en los siguientes términos:

Cuando para el desarrollo de una unidad de actuación urbanística no se requiera una nueva configuración predial de su superficie y las cargas y beneficios de su desarrollo puedan ser repartidos en forma equitativa entre sus propietarios, la ejecución podrá adelantarse a través de sistemas de cooperación entre los partícipes, siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costeo de las obras de urbanización correspondientes, de conformidad con lo definido en el plan parcial, todo lo cual requerirá la previa aprobación de las autoridades de planeación.

La distribución equitativa de las cargas y beneficios se podrá realizar mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente.

Los propietarios de los predios que conforman la unidad de actuación urbanística deberán constituir una entidad gestora que garantice el desarrollo conjunto de la unidad. En todo caso los predios que la conforman estarán afectados al cumplimiento de las cargas y al pago de los gastos de urbanización en los términos establecidos en la presente Ley.<sup>50</sup>

**Unidades de actuación urbanística:** estas unidades, delimitadas en el POT o en el plan parcial, corresponden a áreas conformadas por uno o varios inmuebles. Están ubicadas en suelos previstos por el POT para el desarrollo de planes parciales, que viabilizan las actuaciones de urbanización y construcción y el reparto equitativo de cargas y beneficios. El proyecto de delimitación de las unidades de actuación urbanística debe quedar explícitamente señalado en el plan parcial, y debe facilitar la dotación de elementos de dotación urbana, como lo son transporte, servicios públicos domiciliarios y equipamientos colectivos, con cargo a sus propietarios.

**Unidades de gestión:** de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.4.1.2.6.1.2. del Decreto 1077 de 2015, los propietarios de los predios incluidos en el proyecto de delimitación de la unidad de actuación urbanística podrán solicitar una única licencia de urbanización o la aprobación de un único proyecto urbanístico general, garantizando el reparto equitativo de cargas y beneficios. Caso en el cual al área objeto de operación se le denominará unidad de gestión.<sup>51</sup>

### Intervención jurídica o estatal

**Enajenación forzosa:** establecida en los artículos 52 a 57 de la Ley 388 de 1997 como instrumento para la adquisición de predios que no han cumplido con la función social de la propiedad o que sean requeridos para una unidad de actuación urbanística (UAU), con el fin de poder enajenarlos en pública subasta en virtud de la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria y sin perjuicio de la enajenación voluntaria o expropiación.

<sup>50</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 47.

<sup>51</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 de 2015, 28 de mayo, artículo 2.2.4.1.2.6.1.2.

De conformidad con el artículo 52 de la Ley 388 de 1997, procede sobre los siguientes inmuebles:

1. Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.
3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro de los dos años siguientes a su declaratoria.
4. <Numeral adicionado por el artículo 64 de la Ley 1537 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las edificaciones que sean de propiedad pública municipal o distrital o de propiedad privada abandonadas, subutilizadas o no utilizadas en más de un 60% de su área construida cubierta que no sean habilitadas y destinadas a usos lícitos, según lo previsto en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen, dentro de los dieciocho meses, contados a partir de su declaratoria, de acuerdo con los estudios técnicos, sociales y legales que realice la entidad encargada por el alcalde municipal o distrital.<sup>52</sup>

De igual forma, el artículo 57 de la Ley 388 de 1997 establece que en caso de que, una vez adelantado el proceso de enajenación forzosa, el comprador no cumpla con el desarrollo o la construcción del predio, dará lugar al inicio de proceso de expropiación por vía administrativa por parte del municipio.<sup>53</sup>

**Enajenación voluntaria:** es el procedimiento establecido para la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública o utilidad pública para los fines establecidos en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989 modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, mediante la presentación de una opción de compra a la que el propietario o propietarios de los inmuebles acceden voluntariamente.

La declaratoria de utilidad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que modificó el artículo 10 de la Ley 9 de 1989 son:

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

<sup>52</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 52.

<sup>53</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 57.

- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
- g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;
- h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
- i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
- k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;
- l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;
- m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.<sup>54</sup>

**Expropiación por vía administrativa:** existe lugar a la expropiación por vía administrativa por parte de las entidades territoriales cuando haya condiciones de urgencia y cuya finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o para aquellos eventos en los cuales el adquirente en subasta pública (de conformidad con el procedimiento del capítulo VI de la Ley 388 de 1997) no cumpla con la función social de la propiedad.

En primer lugar, se debe declarar las condiciones de urgencia por la instancia o autoridad competente que determine el concejo municipal o distrital o la junta metropolitana, y dichas condiciones deben referirse exclusivamente a:

1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda el instrumento expropiatorio.
3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.

<sup>54</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 58.

4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.<sup>55</sup>

Ahora bien, la determinación de que la expropiación se hará por la vía administrativa se realizará mediante acto administrativo formal, el que se notifica al titular del derecho de dominio sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y debe ser inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. En este mismo acto se constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria. Si transcurridos 30 días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo no se llega a un acuerdo formal con el propietario para una enajenación voluntaria, se dispondrá, mediante acto motivado, a la expropiación administrativa del bien inmueble, con los requisitos y efectos establecidos en los artículos 68 y subsiguientes de la Ley 388 de 1997.

**Expropiación por vía judicial:** la expropiación por vía judicial, o llamada mixta, ya que requiere el agotamiento de la vía administrativa de negociación voluntaria del predio y la emisión del acto administrativo. Se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niega a negociar, porque guarde silencio o porque no cumple con el negocio.<sup>56</sup>

El inicio del proceso de expropiación judicial cuenta con un término perentorio de tres (3) meses, siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación, so pena de que dicha resolución y las inscripciones que se hubieren efectuado en las oficinas de registro de instrumentos públicos pierdan fuerza ejecutoria, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno, conforme se determina en el artículo 399 del Código General del Proceso.

**Declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria:** La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria puede determinarse de dos formas: la primera en su determinación en el programa de ejecución, de conformidad con las estrategias, directrices y parámetros previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con los objetivos establecidos en el plan para el logro de su cumplimiento, conforme lo determina el parágrafo del artículo 52 de la Ley 388 de 1997; o en su defecto, la misma puede ser declarada directamente en el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, conforme lo determina el mismo artículo.

Sobre dichas áreas se podrán adelantar los procesos de enajenación voluntaria, enajenación forzosa y expropiación, contempladas en la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997 y Código General del Proceso, pudiéndose agotar la enajenación forzosa en los siguientes eventos:

1. Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.

<sup>55</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 65.

<sup>56</sup> Consejo de Estado, sentencia del 09 de febrero de 2012, C.P.: Dra. María Claudia Rojas Lasso.

3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro de los dos años siguientes a su declaratoria.

4. (Numeral adicionado por el artículo 64 de la Ley 1537 de 2012). El nuevo texto es el siguiente: Las edificaciones que sean de propiedad pública municipal o distrital o de propiedad privada abandonadas, subutilizadas o no utilizadas en más de un 60% de su área construida cubierta que no sean habilitadas y destinadas a usos lícitos, según lo previsto en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen, dentro de los dieciocho meses, contados a partir de su declaratoria, de acuerdo con los estudios técnicos, sociales y legales que realice la entidad encargada por el alcalde municipal o distrital.<sup>57</sup>

Los términos para iniciar los trámites de enajenación forzosa son contados a partir de la fecha de promulgación del Acuerdo que aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial o el programa de ejecución; según sea el caso, que declara el terreno o inmueble como de desarrollo o construcción prioritarios y podrá prorrogarse hasta por un cincuenta por ciento (50%), siempre y cuando las obras realizadas representen por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la urbanización o construcción.<sup>58</sup>

**Declaratoria de utilidad pública:** es el acto administrativo mediante el cual la nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios o los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, para efectos de decretar la expropiación de bienes inmuebles o adquirirlos por enajenación voluntaria, invoca las condiciones y fines establecidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

**Derecho de preferencia:** es la inscripción de medida a favor de los bancos inmobiliarios sobre inmuebles ubicados en zonas destinadas por los concejos municipales o juntas metropolitanas para los fines establecidos en los literales b), d), e), m), n), y o) del artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, y que consiste en que los propietarios que tengan la intención de enajenar los inmuebles deben ofrecerlos en primer lugar al Banco de Tierras.<sup>59</sup>

De igual forma el artículo 119 de la Ley 388 de 1997 establece un derecho de preferencia en el que los propietarios o poseedores de los predios sometidos a enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles para el desarrollo de programas de renovación urbana, podrán optar para recibir el pago y podrán ejercer un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto, en proporción al valor de los predios.

<sup>57</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 52.

<sup>58</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 54.

<sup>59</sup> Congreso de Colombia, Ley 9 de 1989, 11 de enero, por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 38.650 del 11 de enero de 1989, artículo 73.



### 1.3. Instrumentos de financiación

Los instrumentos de financiación son aquellos empleados para la captación de rentas del suelo para la ejecución de proyectos de los planes de ordenamiento territorial, aquellos orientados a mitigar los impactos derivados de los procesos de urbanización y desarrollo, mejoramiento de infraestructuras y generación o mantenimiento de infraestructuras o espacio público.

#### Participación en plusvalía

La participación en plusvalía se encuentra establecida en el artículo 82 de nuestra Constitución Política y regulada en el Capítulo IX de la Ley 388 de 1997, en sus artículos 73 al 90. Corresponde al derecho que asiste a los municipios a participar del incremento que se genera sobre el valor del suelo por decisiones administrativas en las que no participa el propietario del suelo. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común, a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.<sup>60</sup> El hecho generador se presenta cuando el propietario efectivamente percibe dicho incremento, lo que ocurre al momento de transferir el dominio o solicitud de una licencia.

<sup>60</sup> El artículo 73 de la Ley 388 de 1997 establece igualmente que los concejos municipales y distritales establecerán, mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

Los hechos generadores se encuentran establecidos en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 y son los siguientes:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano;
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo;
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.<sup>61</sup>

Se desarrollan en los artículos 75 y subsiguientes del mismo texto normativo.

#### **Contribución en valorización**

Esta contribución hace referencia al gravamen que recae sobre los inmuebles que se benefician con la ejecución de una obra pública y que permite su financiación. Los recursos captados por el derrame de valorización deben ser usados exclusivamente para la obra que originó su cobro. El objetivo de la contribución de valorización es esencialmente la financiación del valor del proyecto en contraprestación de los beneficios recibidos.<sup>62</sup> El valor de liquidación depende del costo de la obra y se distribuye entre los propietarios de los predios afectados en proporción al grado de beneficio.<sup>63</sup>

#### **Pagares de reforma urbana**

Las administraciones municipales podrán emitir, colocar y mantener pagarés de reforma urbana con el fin de financiar la adquisición de inmuebles que se requieran para ejecuciones de obras de utilidad pública, previa autorización del Concejo Municipal y previa aprobación del reglamento, al cual se sujetarán a emitir igualmente por el Concejo Municipal a petición del alcalde.

#### **Bonos de reforma urbana**

Los bonos de reforma urbana son títulos a la orden, libremente negociables y emitidos en moneda nacional. Expedidos a favor de los propietarios de terrenos adquiridos por negociación directa o expropiación para pagar la indemnización. Se pueden redimir a mediano plazo, lo cual constituye un instrumento de financiación para desarrollar obras públicas para los casos en los que se presenten escasez de recursos.

#### **Fondos de compensación**

El artículo 49 de la Ley 388 de 1997 define los fondos de compensación, como:

un mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciario.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 74.

<sup>62</sup> La diferencia con la participación en plusvalía es que ésta última capta parte de la diferencia de valor generada por una decisión del Estado, circunstancia que puede resultar bastante diferente en cuanto al monto y periodo de tiempo para su realización

<sup>63</sup> «Aula de Financiamiento Urbano». Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, acceso el 16 de diciembre de 2021, <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento>.

<sup>64</sup> Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997, 18 de julio, artículo 49.

**Aprovechamiento económico del espacio público:** este instrumento tiene el potencial de servir de fuente de financiación del desarrollo urbano y del mejoramiento y creación del espacio público. Depende del monto de retribuciones económicas recibidas por el municipio de los aprovechadores del espacio público y la destinación que se le otorgue a las mismas.

El artículo 7 de la Ley 9 de 1989 modificado por el artículo 40 de la Ley 2079 de 2021, establece la creación de entidades responsables de la administración y defensa del espacio, y permite la suscripción de contratos o actos para la ocupación temporal y aprovechamiento económico del espacio público.

Artículo 7. Los Concejos Municipales y Distritales podrán, de acuerdo con sus competencias, crear entidades responsables de administrar, defender, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión.

Así mismo, el alcalde Municipal o Distrital en el marco de sus competencias podrá crear dependencias u organismos administrativos, otorgándoles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica.

Los alcaldes municipales y distritales mediante decreto reglamentarán lo concerniente a la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Así mismo, podrán entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes de uso público, utilizando el mecanismo contenido en el Capítulo XVI de la Ley 489 de 1998. Igualmente podrán expedir actos administrativos que permitan la ocupación temporal de dichos bienes, considerando en ambos casos lo dispuesto por el artículo 63 de la Constitución.

Cuando las áreas de cesión para las zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos municipales. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan.

Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles.

Parágrafo 1. Se presume de derecho que en los actos y contratos que se expidan y suscriban para el aprovechamiento económico del espacio público, se encuentra contenida la cláusula de reversión contenida en el Artículo 14, Numeral 2 y 19 de la Ley 80 de 1993 y Artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, la cual operará una vez se extinga el plazo dispuesto en los actos y contratos.

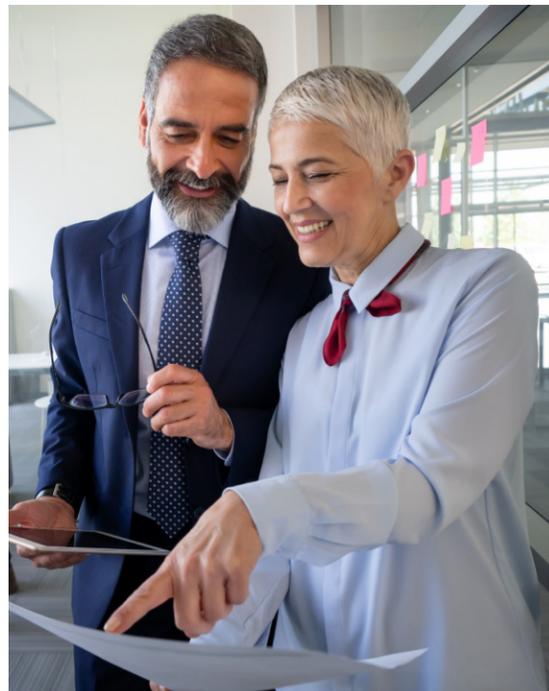
<sup>65</sup> Congreso de Colombia, Ley 2079 de 2021, 14 de enero, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat, artículo 40.

Parágrafo 2. Para la intervención u ocupación de los espacios públicos, la entidad administradora del espacio público o el tercero encargado no requerirá de la obtención de licencia de ocupación e intervención.

Parágrafo 3. El ejercicio de las competencias contenidas en los incisos 1 y 2 de este artículo, referidas a los Concejos y Alcaldes Municipales y Distritales, se cumplirán con estricta sujeción a lo dispuesto por la Ley 617 de 2000 y todas aquellas normas que sobre responsabilidad fiscal se encuentren vigentes.<sup>65</sup>

En este mismo sentido, el Decreto Nacional 1504 de 1998, «por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial», señala que: «Los municipios y distritos podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito».<sup>66</sup>

Los municipios y distritos deben reglamentar el aprovechamiento económico del espacio público para proceder con su aplicación, en el caso del municipio de Bucaramanga, este instrumento se reglamentó por medio del Plan Maestro de Espacio Público, que se expone más adelante.



« Los municipios y distritos podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito »

<sup>65</sup> Congreso de Colombia, Ley 2079 de 2021, 14 de enero, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat, artículo 40.

<sup>66</sup> Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, artículo 18.



## 2. Instrumentos complementarios al Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga

El artículo 451 del Acuerdo 011 de 2014, define los Instrumentos de Gestión como:

...todos los medios que puede utilizar la administración Municipal, según el caso, para realizar eficaz y eficientemente las acciones relacionadas con la función pública del ordenamiento territorial que le competen. Los instrumentos de gestión pueden ser de planeamiento urbanístico, de actuación urbanística o de financiamiento del ordenamiento territorial.<sup>67</sup>

Adicionalmente, define que los instrumentos de planeamiento urbanístico como:

todas las acciones administrativas que contengan decisiones referidas al ordenamiento territorial del municipio de Bucaramanga. La normativa urbanística del Municipio de Bucaramanga se da en dos etapas sucesivas a saber: el Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables al suelo urbano y al suelo de expansión urbana, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y de los tratamientos urbanísticos y las normas urbanísticas específicas aplicables a los diferentes sectores de la ciudad se precisaran mediante, [entre otros], los planes maestros, adoptados por decreto expedido por el Alcalde municipal, en los cuales se complementa y desarrolla la planificación de los sistemas estructurantes del territorio.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 21 de mayo, artículo 451.

<sup>68</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 21 de mayo, artículo 452.

El tomo 13 del documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Bucaramanga propone el siguiente esquema de instrumentos de planeamiento y gestión para el municipio.

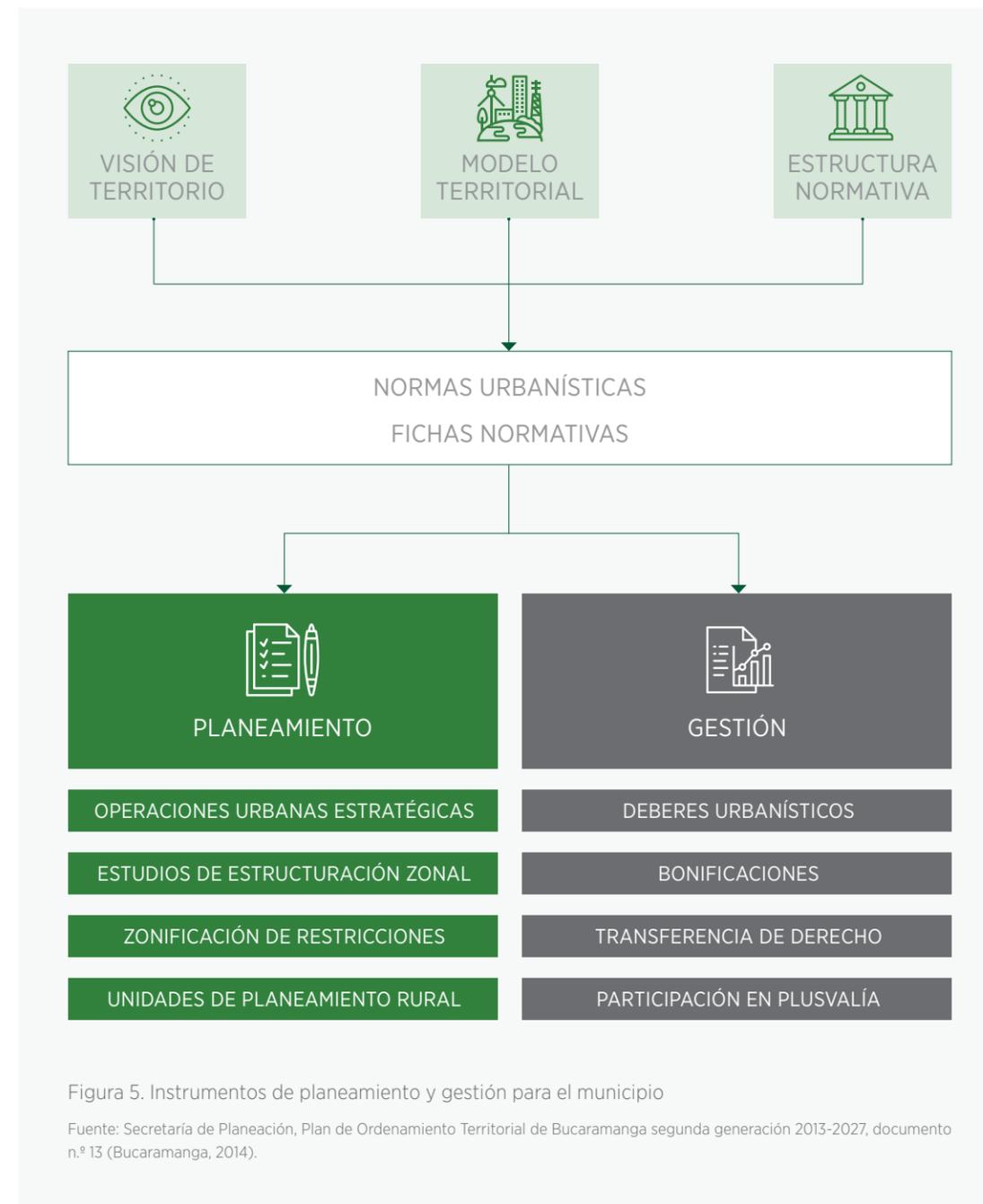


Figura 5. Instrumentos de planeamiento y gestión para el municipio

Fuente: Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación 2013-2027, documento n.º 13 (Bucaramanga, 2014).

Esta figura se queda corta frente a los instrumentos complementarios implementados y adoptados a la fecha, los cuales se exponen brevemente a continuación.

## 2.1. Planes de implantación

Mediante el Decreto Municipal 051 de 2005 la Alcaldía de Bucaramanga definió y reglamentó «los procedimientos para el estudio y aprobación de los Planes de Implantación en el Municipio de Bucaramanga». Posteriormente, mediante el Decreto Municipal 0134 de 2011, se adicionó el artículo 2 del Decreto 051 de 2005, en donde se definen las actividades que requiere el Plan de Implantación en el Municipio de Bucaramanga.<sup>69</sup>

La Alcaldía de Bucaramanga consideró necesario reglamentar integralmente el procedimiento para el estudio y aprobación de los Planes de Implantación, acorde con lo señalado en el Acuerdo 011 de 2014, e involucrar otras actividades que generan impacto sobre el medio urbano, con el fin de controlarlas y mitigarlas. Así como ajustar las disposiciones existentes, especialmente en cuanto a la precisión del procedimiento, la racionalización de términos y la simplificación de los requisitos que deben acompañar la solicitud de aprobación de los planes de implantación.<sup>70</sup>

Para ello expidió el Decreto 069 del 14 de mayo de 2015, «por el cual se definen y reglamentan los procedimientos para el estudio y aprobación de los Planes de Implantación en el Municipio de Bucaramanga». A continuación, la definición y el objeto:

Los Planes de Implantación son un instrumento de planeamiento urbanístico que desarrollan y complementan el Plan de Ordenamiento Territorial, por medio del cual la Administración Municipal, a través de la Secretaría de Planeación, precisa la norma específica aplicable para la aprobación de los proyectos correspondientes a superficies comerciales y de servicios, dotacionales e industriales, con el objeto de establecer las medidas necesarias para controlar y mitigar los impactos negativos; físicos y sociales, que puedan generarse en las zonas de influencia de los predios donde se vayan a desarrollar las actividades de que trata el presente Decreto.<sup>71</sup>

En el artículo tercero el Decreto 069 de 2015 se identifican las actividades que requieren Plan de Implantación, y en el artículo quinto determina el procedimiento para la aprobación y adopción del Plan de Implantación, en el cual se desarrollan las siguientes etapas:

### 1. Etapa de consulta preliminar

#### 1.1. Radicación de la Solicitud

1.2. Respuesta a la Solicitud: diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud.

1.3. Ante respuesta negativa, el interesado podrá hacer uso de los recursos de reposición y apelación.

**2. Etapa de formulación:** el interesado debe elaborar y presentar ante la Secretaría de Planeación la totalidad de los documentos referidos en el artículo 7 del Decreto 069 de 2015, para considerar la solicitud radicada en legal y debida forma.

<sup>69</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Decreto 069 de 2015, por el cual se definen y reglamentan los procedimientos para el estudio y aprobación de los Planes de Implantación en el Municipio de Bucaramanga.

<sup>70</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Decreto 069 de 2015.

<sup>71</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Decreto 069 de 2015, artículo 2.

El documento de formulación del Plan de Implantación debe ser radicado dentro de los seis (6) meses siguientes (contados a partir de la fecha de recibo de la respuesta de la Secretaría de Planeación a la consulta preliminar), pasado este tiempo deberá presentarse nuevamente la solicitud de consulta preliminar.

### 3. Etapa de evaluación y aprobación

3.1. Dentro de los ocho (8) días siguientes se cita a un comité para la presentación del proyecto por parte del arquitecto responsable y el propietario del predio o predios, ante la Secretaría de Planeación y la Dirección de Tránsito (y otras autoridades competentes cuando se requiera).

3.1.a. En caso de existir observaciones y/o correcciones al documento y planos de la propuesta del Plan de Implantación, las mismas serán comunicadas mediante oficio dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación en legal y debida forma de la solicitud. En tal caso, quedan suspendidos los términos del proceso y el interesado contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para la radicación del Plan de Implantación con los respectivos ajustes.

3.1.b. Radicación del Proyecto de Plan de Implantación con el cumplimiento a los ajustes requeridos, por una sola vez, procediendo con la revisión y pronunciamiento definitivo de la Secretaría de Planeación Municipal.

3.2. De no existir observaciones y/o correcciones, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación en legal y debida forma de los Planes de Implantación, la Secretaría de Planeación Municipal se pronunciará definitivamente sobre la solicitud, y si así lo considera, procederá a su aprobación.



**4. Adopción:** los Planes de Implementación serán adoptados mediante resolución motivada proferida por el secretario de planeación del municipio de Bucaramanga. Contra la resolución que resuelve la solicitud del Plan de Implantación, procederá el recurso de reposición ante el secretario de planeación municipal y el de apelación ante el alcalde municipal.

La resolución que adopta el Plan de Implantación tendrá una vigencia de un (1) año improrrogable, contado a partir de la fecha de su notificación.

El Decreto 069 de 2015 contempla un procedimiento abreviado que aplica exclusivamente para las unidades de uso, definidas en el cuadro n.º 1 denominado: Actividades que requieren plan de implantación, cuya condición específica sea presentar el estudio de tráfico, y el proyecto urbanístico y arquitectónico. En este caso únicamente se surten las siguientes dos etapas:

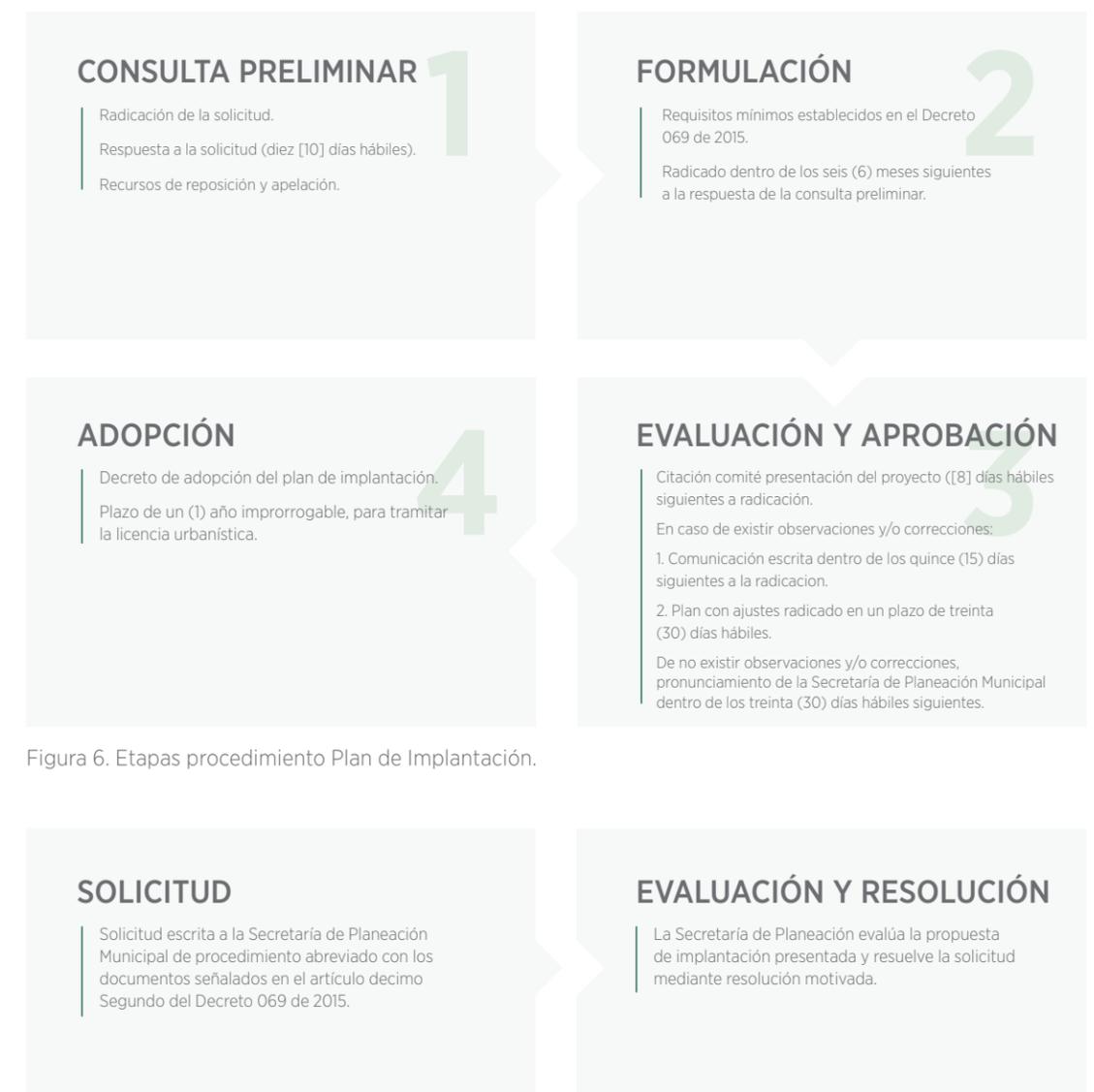
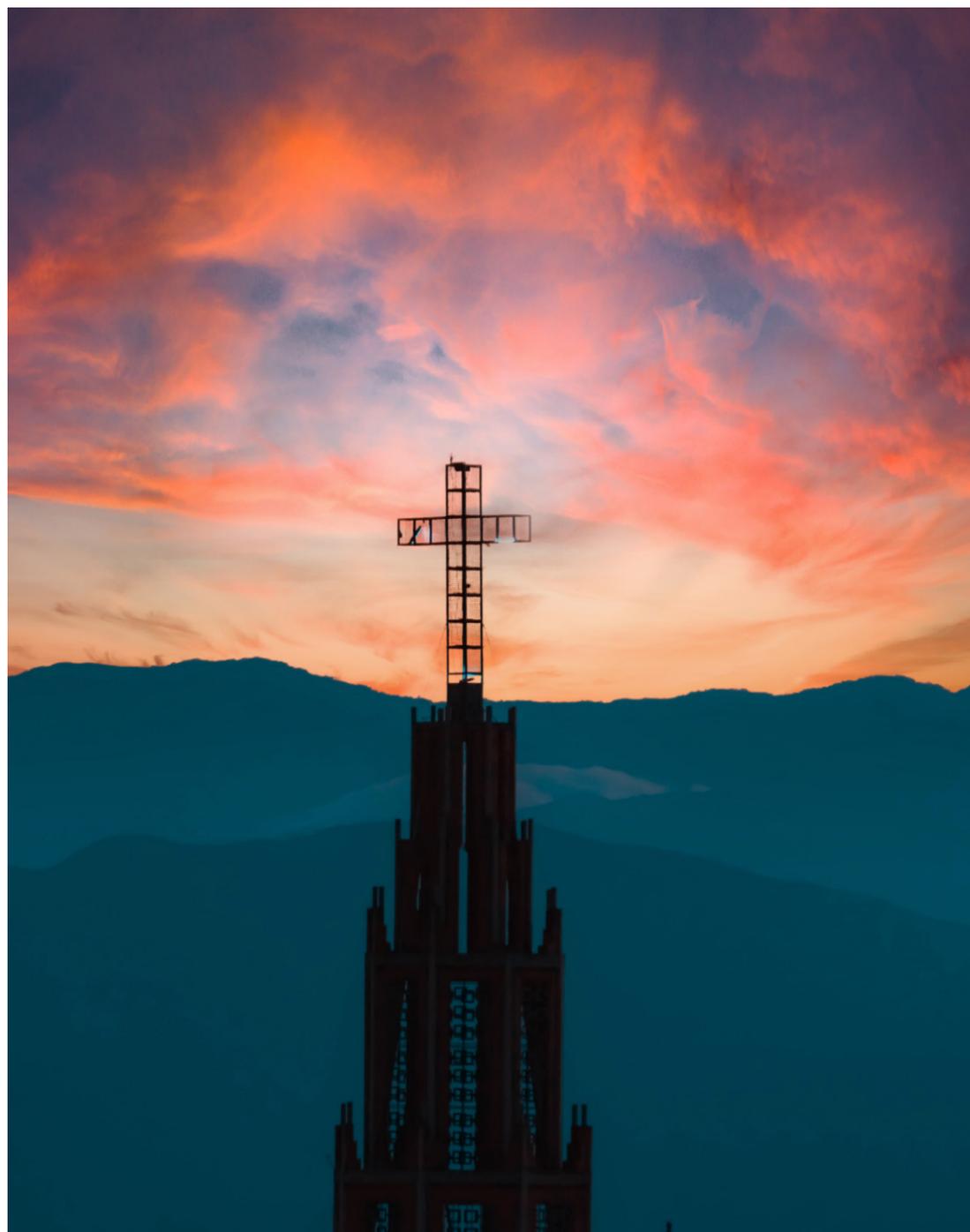


Figura 6. Etapas procedimiento Plan de Implantación.

Figura 7. Etapas procedimiento abreviado Plan de Implantación.



## 2.2. Planes Especiales de Manejo y Protección

El Acuerdo Municipal 011 del 21 de mayo de 2014, «por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga», en el artículo 61 identifica los Bienes de Interés Cultural del Grupo Arquitectónico ubicados en el municipio, y son los siguientes:

Bienes de interés cultural de ámbito nacional		
Nombre	Dirección	Acta de declaratoria
Capilla de los Dolores	Carrera 10 n.º 35-56, 35-PAR	Decreto 2210 del 21 de julio de 1954
Casa de Bolívar	Calle 37 n.º 12-15	Resolución 1613 del 26 de noviembre de 1999
Casa Natal de Custodio García Rovira	Calle 35 n.º 8-44, 8-68, 8-78	Ley 48 del 1 de septiembre de 1966
Centro Cultural del Oriente	Carreras 19 y 20 con calles 31 y 32	Decreto 1910 del 2 de noviembre de 1995
Teatro Coliseo Peralta	Carrera 12 n.º 41-70 y 41-80, Calle 42 n.º 11-65, 11-75 y 11-85.	Decreto 292 del 24 de febrero de 1975
Estación del Ferrocarril Café Madrid	Bocas del Surata o Café Madrid	Decreto 746 del 24 de abril de 1996
Iglesia de San Laureano	Carrera 12 n.º 36-08	Resolución 000015 del 4 de enero de 2010
Casa Natal de Luis Carlos Galán Sarmiento	Calle 36 n.º 24-82	Resolución 08541 del 17 de julio de 2009
Edificio del Teatro Santander	Calle 33 n.º 18-60 y Carrera 19 n.º 33-18	Resolución 0088 del 24 de abril de 2007
Iglesia de San Laureano	Carrera 12 n.º 36-08	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Club de Comercio	Carrera 20 n.º 35-37	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Edificio del antiguo Hotel Bucarica	Carrera 19 n.º 35-18	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Catedral de la Sagrada Familia	Calle 36 n.º 19-56	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Edificio C. P Clausen	Carrera 12 n.º 35-05 Calle 35 n.º 12-02	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Manzana de la Gobernación de Santander	Calle 37 n.º 10-30	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Alcaldía de Bucaramanga	Calle 35 n.º 10-37	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Palacio de Justicia	Calle 35 n.º 11-45	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Universidad Industrial de Santander	Calle 9 con carrera 27	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Villa Olímpica	Calle 9 a 14 Carrera 29 a 32	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Edificio Armando Puyana Puyana sede administrativa y auditorio – Universidad Autónoma de Bucaramanga, campus El Jardín	Avenida 42 n.º 48-11	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Complejo Militar	Calle 14 Carreras 33 a 29	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Parque Cerro de Morrórico	Vía a Pamplona Km.1	Acuerdo 034 del 25 de septiembre de 2000
Edificio del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga	Calle 30 n.º 26-117	Resolución n.º 0490 de 2011
Casa Streithorst	Calle 32 n.º 27-28 y Carrera 27 n.º 32-11	Resolución n.º 0491 de 2011
Casa Luis Perú de la Croix	Calle 37 n.º 11-18	Resolución n.º 0492 de 2011
Fundación Museo de Arte Moderno	Calle 37 n.º 26-26	Resolución n.º 0757 de 2012
Casa Ambrosio Peña Puyana	Carrera 34 n.º 41-51 y Calle 42 n.º 34-13	Resolución n.º 0403 de 2013
Fachada y Pórtico de la Plaza de San Mateo	Calle 34 n.º 16-01	Resolución n.º 0434 de 2013
Casa Mario Acevedo Díaz	Calle 54 n.º 28-28	Resolución n.º 0750 de 2013

Fuente: Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, Artículo 61.

De los anteriores bienes de interés cultural únicamente los siguientes tres (3) cuentan con Plan Especial de Manejo y protección – PEMP:

1. Casa Natal del General Custodio García Rovira (Resolución 3595 de 2014 expedida por el Ministerio de Cultura).
2. Estación Café Madrid (Resolución 3594 de 2014 expedida por el Ministerio de Cultura).
3. Campus Central de la Universidad Industrial de Santander (Resolución 0322 de 2016 expedida por el municipio de Bucaramanga).

### 2.3. Deberes urbanísticos

El Acuerdo 011 de 2014, «por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga 2014 – 2027», contempla los deberes urbanísticos para provisión de espacio público como contraprestación por los beneficios de edificabilidad en los tratamientos de consolidación y renovación urbana clasificadas como estrato 3, 4, 5 y 6. Con el fin de reducir el déficit de espacio público, alcanzar el equilibrio territorial y aportar a los procesos de adquisición, cofinanciación, construcción, mantenimiento y/o adecuación de los elementos constitutivos y complementarios del espacio público.

**Artículo 192º. Deberes urbanísticos para provisión de espacio público.** Es el porcentaje de suelo útil que el constructor debe ceder y entregar al municipio como contraprestación por el otorgamiento de edificabilidad en una licencia urbanística, y cuyo destino es la generación y/o rehabilitación del espacio público que contribuya a reducir el déficit, mejorar el espacio público existente o generar recursos para adelantar procesos de adquisición, cofinanciación, diseño, construcción, mantenimiento, generación, rehabilitación y/o adecuación de espacio público.

Salvo los equipamientos dotacionales de propiedad pública, toda edificación o conjunto destinado a cualquier uso, ubicado en los sectores regulados por los tratamientos de consolidación en cualquiera de sus modalidades y renovación urbana en la modalidad de reactivación en sus tres (3) sub modalidades (TRA-1), (TRA-2) y reactivación de sector urbano especial (TRA-3), que se ubiquen en zonas clasificadas como estrato 3, 4, 5 y 6, y a los cuales se les expida licencia de construcción en las modalidades de obra nueva, modificación, ampliación y/o de restauración, en la que se generen unidades inmobiliarias destinadas a los usos antes indicados, o cuando se profieran actos de reconocimiento de construcciones que correspondan con las anteriores condiciones, deben cumplir con los deberes urbanísticos.

Para estos efectos se observarán las siguientes disposiciones:

1. En edificios o conjuntos de vivienda aplica cuando éstos posean dos o más unidades privadas.
2. El área correspondiente al deber urbanístico para espacio público es:
  - a. Seis metros cuadrados (6.0 m<sup>2</sup>) de suelo útil por unidad de vivienda para los proyectos en estratos cinco (5) y seis (6), y cuatro metros cuadrados (4.0 m<sup>2</sup>) de suelo útil por unidad de vivienda para los proyectos en estratos tres (3) y cuatro (4).

- b. Seis metros cuadrados (6.00 m<sup>2</sup>) de suelo útil por cada cien metros cuadrados (100.00 m<sup>2</sup>) construidos o fracción de usos distintos a vivienda. Para este cálculo debe tomarse el área construida con la cual se calcula el índice de construcción, según lo establecido en el Artículo 311º “Índice de ocupación” y en el Artículo 314º “Áreas y espacios que no se incluyen en el cálculo del índice de construcción” del presente Plan.

3. Este deber se podrá cumplir mediante la adquisición de predios que conformen los parques ubicados dentro del municipio de Bucaramanga en las zonas priorizadas en este Plan y/o en las que la Secretaría de Planeación indique, o mediante el pago compensatorio de su valor al Fondo para el Espacio Público el cual será creado y reglamentado mediante Acuerdo Municipal. Para determinar el área que se debe entregar en las zonas de parque priorizadas o compensar se aplicará la fórmula de que trata el artículo siguiente. En el evento de optarse por el cumplimiento del deber urbanístico en las zonas priorizadas, el Curador Urbano podrá expedir licencia de subdivisión en tales zonas para desenglobar de los predios de mayor extensión las áreas que se requieran y las mismas deben ser escrituradas y entregadas al Municipio de Bucaramanga utilizando la figura de cesión anticipada. En todo caso se debe consignar al Fondo para el Espacio Público, el valor correspondiente a la dotación del área de cesión entregada teniendo en cuenta los valores por metro cuadrado que determine la Secretaría de Planeación Municipal anualmente. Es obligación de esta secretaría expedir a más tardar el 31 de diciembre de cada año los valores a pagar por este concepto que regirán a partir del año siguiente.

4. El Curador Urbano liquidará la obligación correspondiente a los deberes urbanísticos al momento de aprobación de la correspondiente licencia urbanística y verificará su cumplimiento, antes de la aprobación de los planos de propiedad horizontal. El documento que demuestra que se ha cumplido con este deber urbanístico, será anexado al momento de solicitud del Certificado de Permiso de Ocupación, de que trata el Decreto 1469 de 2010 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

5. Los Curadores Urbanos remitirán cada mes vencido a la Secretaría de Planeación Municipal, una relación en la que se especifique la clase y modalidad de la licencia expedida, el uso aprobado, el número de metros cuadrados exigibles por concepto del deber urbanístico, y la manera como se dio cumplimiento al citado deber al momento de la aprobación de los planos de propiedad horizontal, acompañando copia de los documentos de soporte correspondientes. Con base en esta información la Secretaría de Planeación Municipal alimentará el expediente urbano, haciendo seguimiento y elaborando los indicadores del caso y definirá las prioridades de inversión de los recursos existentes en el Fondo para el Espacio Público. Para el efecto se tendrá presente lo definido en este Plan de Ordenamiento Territorial y en el programa de ejecución del mismo. Todo lo anterior se hará sin perjuicio de la obligación de los Curadores del suministro de esta información, a través de la ventanilla única de construcción.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, artículo 192.

## 2.4. Actos administrativos de legalización urbanística de asentamientos humanos

La legalización urbanística implica el reconocimiento de la existencia de los asentamientos humanos constituidos por viviendas realizadas antes del 27 de junio de 2003, con el fin de aprobar los planos urbanísticos y expedir la reglamentación urbanística. La legalización de los asentamientos humanos implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la regularización urbanística del mismo, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores.

En el municipio de Bucaramanga se han legalizado varios asentamientos humanos y existen otros en proceso de legalización; para tal fin, el Plan de Desarrollo Municipal incluyó dentro de sus metas la legalización de asentamientos humanos que deberá ser tenida en cuenta al momento de estudiar o formular las Operaciones Urbanas Estratégicas.

## 2.5. Plan Maestro de Espacio Público de Bucaramanga (PMEP)

El Acuerdo 011 de 2014, «por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga 2014 – 2027», en su artículo 10, define como objetivo del sistema de espacio público: «Consolidar el espacio público como eje articulador de la transformación de la ciudad». El artículo 27 define el sistema de espacio público, que corresponde a un sistema estructurante del POT. El artículo 28 determina las acciones del sistema de espacio público, y en el artículo 160 determina los objetivos del sistema de espacio público. En el párrafo del artículo 190, dentro de las directrices para la formulación de proyectos para la generación de Espacio Público señala que: «El Plan Maestro de Espacio Público precisará y priorizará los proyectos que deban desarrollarse durante la vigencia del plan». Y los artículos 112, 114, 190, 191, 193, 194 y 197 establecen que el Plan Maestro de Espacio Público precisará las condiciones para los aprovechamientos económicos del espacio público, así como precisará y priorizará los proyectos que deban desarrollarse durante la vigencia del plan, entre otros.<sup>73</sup>

Por medio del Decreto 089 de 2018, la Alcaldía de Bucaramanga adoptó el estudio técnico denominado Plan Maestro de Espacio Público para el municipio de Bucaramanga como instrumento de planificación, gestión y financiación del espacio público. El documento fue formulado por la Universidad Pontificia Bolivariana, sede central Medellín, en cumplimiento del Convenio de Asociación n.º 171-2017, como un documento técnico y marco de planificación y desarrollo.

De los documentos que integran el plan maestro de espacio público (PMEP) quedaron adoptados los siguientes:

1. Documento de diagnóstico.
2. Documento de formulación Plan Maestro de Espacio Público.
3. Guía de acciones complementarias al Espacio Público.
4. Atlas fichas líneas estratégicas.
5. Atlas cartografía formulación.

<sup>73</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, artículos 10, 27, 28, 112, 114, 160, 190, 191, 193, 194 y 197.

El documento denominado Guía complementaria del Manual de Espacio Público. Accesibilidad + Urbanismo táctico quedó fuera de la adopción por requerir ajustes y modificaciones en el tema de accesibilidad, y debido a que, transcurridos los tres meses de plazo otorgados para estas correcciones, no hubo norma de adopción ni publicación alguna del documento corregido.

El PMEPE determinó siete líneas estratégicas y cinco programas transversales que buscan contribuir a las soluciones de los conflictos generados en el espacio público con el fin de atender el déficit cualitativo. Los programas transversales del PMEPE son «i) Guía complementaria del Manual de Espacio Público; ii) Urbanismo táctico; iii) Aseo, mantenimiento y reciclaje; iv) Cartilla de acciones complementarias al Espacio Público; y v) ventas en el Espacio Público».

Posteriormente, mediante el Decreto 089 de 2018, la Alcaldía de Bucaramanga modificó parcialmente el Decreto 089 precitado. Y el 8 de mayo de 2019 el Departamento Administrativo de la Defensoría de Espacio Público expidió la Resolución 003 de 2019, por medio de la cual se reglamentan los lineamientos generales para ventas reguladas en el espacio público de la ciudad de Bucaramanga y su aprovechamiento económico.

Finalmente, la Resolución 0251 de 2020 modificó parcialmente la Resolución 003 de 2019. Modificación que versó principalmente sobre las disposiciones aplicables a las actividades temporales o transitorias que se desarrollen en el espacio público y los eventos institucionales.

## 2.6. Plan Integral Zonal del Norte de Bucaramanga (PIZ)

El Acuerdo Municipal 013 del 29 de abril de 2016, «por medio del cual se adoptó el Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 Gobierno de las Ciudadanas y Ciudadanos», definió como meta la formulación del que denominó como Plan Integral Zonal del Norte, el cual entendía como:

una estrategia que permita hacer una lectura transversal y multidimensional, basado en los principios de Visión estratégica del Territorio, integralidad, institucionalidad, participación social y democrática en la planificación sostenibilidad; en el que se actué con criterios de economía, costos eficiencia, legales y normativos, urbanos – regionales y por sobre todo, de equidad social.<sup>74</sup>

Para tal fin, el municipio de Bucaramanga celebró el Convenio de Asociación n.º 108 de 20 de abril de 2017 con la Universidad Santo Tomas de Bucaramanga con el objeto de «Aunar esfuerzos entre el municipio de Bucaramanga y la Universidad Santo Tomas seccional Bucaramanga para lograr la formulación del Plan Integral Zonal Ciudad Norte – Ciudad Jardín».

La Alcaldía de Bucaramanga procedió a expedir el Decreto 0098 del 4 de julio de 2019, «por medio del cual se adopta el Plan Integral Zonal Ciudad Norte Ciudad Jardín para el Municipio de Bucaramanga y se dictan otras disposiciones», norma de la cual se resaltan los siguientes artículos:

Artículo 1º. Adopción. Adóptese el Plan Integral Zonal Ciudad Norte – Ciudad Jardín para el Municipio de Bucaramanga, documento adjunto que hace parte integral del presente Decreto, formulado por la Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga

<sup>74</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, artículos 10, 27, 28, 112, 114, 160, 190, 191, 193, 194 y 197.

en cumplimiento al Convenio de Asociación N°108 – 2017, como lineamiento general para la intervención de las Comunas 1 y 2 y corregimiento 1 del municipio de Bucaramanga. Artículo 2°. Documentos que componen el Plan Integral Zonal Ciudad Norte – Ciudad Jardín. Los documentos que hacen parte integral del Plan Integral Zonal, adoptados en el presente Acto Administrativo, podrán ubicarse y consultarse en la página [www.bucaramanga.gov.co](http://www.bucaramanga.gov.co) — sección Planes y Proyectos — Otros Planes - Plan Integral Zonal.

Son en su orden:

1. Diagnóstico multidimensional de Ciudad Norte - Ciudad Jardín (Comunas 1 y 2)
2. Diagnóstico Rural corregimiento 1
3. Fichas de formulación de proyectos y perfil de proyectos.<sup>75</sup>

Posteriormente, mediante el Decreto 0112 del 30 de julio de 2019 se incorporan los proyectos estratégicos del Plan Integral Zonal Ciudad Norte Ciudad Jardín al Decreto 098 de 2019.

El Plan Integral Zonal Ciudad Norte Ciudad Jardín sirve como lineamiento general para la intervención de las Comunas 1 y 2 y el corregimiento 1 del municipio de Bucaramanga, y deberá ser tenido en cuenta como un instrumento complementario al Plan de Ordenamiento Territorial.

Este instrumento presenta dificultades para su aplicación, ya que contiene un banco de proyectos muy amplio sin un presupuesto o cantidades completamente identificadas en algunos ítems, lo cual dificulta su proyección e incorporación a planes de gobierno. Por lo tanto, también se afecta la ejecución y por ende la materialización, así como el seguimiento de estos proyectos con un sistema de indicadores por parte de la Secretaría de Planeación Municipal. Aunado a lo anterior, por la magnitud de los proyectos, estos pueden tener un costo demasiado alto para ser ejecutados en su totalidad con los recursos disponibles para cada vigencia fiscal por parte del Municipio, especialmente considerando que el presupuesto se encuentra relacionado a las metas determinadas en los Planes de Desarrollo Municipal, que a su vez se derivan de los Planes de Gobierno de los alcaldes municipales y de los instrumentos de planificación vigentes.

## 2.7. Transferencia de derechos de edificabilidad para Bienes Inmuebles de Interés Cultural

El Acuerdo Municipal 011 del 21 de mayo de 2014, «por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación del Municipio de Bucaramanga», estableció en el artículo 467 lo siguiente:

**Artículo 467°.** Transferencia de derechos de edificabilidad para Bienes inmuebles de Interés Cultural. Aplica para los inmuebles de interés cultural del grupo arquitectónico que hayan sido declarados según las disposiciones de la Ley 1185 de 2008 y el Decreto Nacional 763 de 2009 o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan. Se podrá transferir la edificabilidad que les ha sido limitada con relación a la zona normativa en que se ubican, restando del índice de construcción permitido para el predio, el total de metros cuadrados construidos del Bien de Interés Cultural. La transferencia de derechos de edificabilidad se reconocerá exclusivamente cuando el inmueble mantenga los valores que motivaron su declaratoria y se ejecute un proyecto de recuperación y sostenibilidad del mismo.

<sup>75</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, artículos 10, 27, 28, 112, 114, 160, 190, 191, 193, 194 y 197.

Las zonas receptoras de los derechos de edificabilidad adicional son las determinadas con tratamiento de Renovación Urbana en sus dos modalidades y las de Desarrollo. En los predios receptores de transferencias, se podrá construir la totalidad de su edificabilidad más la adicional generada por concepto de transferencia de derechos que le señale la normativa urbanística específica, sin sobrepasar del equivalente al veinte por ciento (20%) del índice máximo de construcción permitido en la correspondiente ficha normativa para el subsector.

El acto por medio del cual se realice la transferencia de los derechos de construcción o de edificabilidad de un determinado inmueble, debe ser inscrito en los folios de matrícula inmobiliaria tanto del inmueble que genera la transferencia como del que recibe la misma.

Los instrumentos que desarrollen y complementen el Plan de Ordenamiento Territorial, reglamentarán las áreas y procedimientos para realizar la transferencia de derechos de edificabilidad.

**Parágrafo.** La transferencia de derechos de edificabilidad aplica igualmente para el área correspondiente al retroceso posterior de ancho cinco metros (5.0 m) aplicada a los predios que se acojan al desarrollo por gestión asociada de centros de manzana como área para estacionamiento y servicio a los vehículos contemplados en la Operación Urbana Estratégica 3 Par vial UIS – San Francisco, subsectores normativos 4 y 5.<sup>76</sup>

La Alcaldía Municipal expidió el Decreto 0118 de 2018, «por medio del cual se reglamenta la transferencia de derechos de edificabilidad para Bienes inmuebles de Interés Cultural en el Municipio de Bucaramanga». Entendiendo que el Plan de Ordenamiento Territorial en casos concretos regula y limita el aprovechamiento del suelo de los Bienes de Interés Cultural del grupo arquitectónico, los cuales se encuentran en tratamiento de conservación, por lo cual:

Para compensar esta limitación, se crean los derechos de transferencia de edificabilidad, equivalentes a la cuantificación de las áreas en que se limitó el predio Bien de Interés Cultural en comparación con otros predios de una misma zona normativa que no tiene tratamiento de conservación en el Plan de Ordenamiento Territorial.<sup>77</sup>

El precitado Decreto establece destinatarios, requisitos, procedimiento para la aplicación de la transferencia de derechos de edificabilidad y estimación de los derechos de transferencia de edificabilidad. Esta norma debe ser tenida en cuenta al analizar las OUE que contengan bienes de interés cultural, cuyo tratamiento en el POT es de conservación y pueden resultar valiosos en los procesos de renovación urbana, por cuanto las zonas receptoras son las determinadas con tratamiento de renovación urbana y de desarrollo, pudiendo así aumentar el índice máximo de construcción hasta un veinte por ciento (20%) del permitido en la correspondiente ficha normativa para el subsector.<sup>78</sup>

Este instrumento no ha sido aplicado y no es muy conocido por los desarrolladores y constructores.

<sup>76</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, artículo 467.

<sup>77</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Decreto 0118 de 2018, 17 de agosto, por medio del cual se reglamenta la transferencia de derechos de edificabilidad para Bienes inmuebles de Interés Cultural en el Municipio de Bucaramanga, artículo 1.

<sup>78</sup> Concejo de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014.



## 2.8. Las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN)

La Alcaldía Municipal expidió el Decreto 0401 de 2020 «por el cual se delimitan las Áreas de Desarrollo Naranja (ADNs): "Centro Fundacional Bga" y "Manzana 68 Clúster Creativo y Turístico Metropolitano de Bucaramanga", se imparten lineamientos para su implementación y organización y se dictan otras disposiciones». Las ADN permitirán la renovación urbana y el mejoramiento del área de ubicación, fortalecerán el emprendimiento, el empleo basado en la creatividad, el turismo, el sentido de pertenencia, la innovación, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta cultural y creativa. Delimitación que realizó considerando que:

en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 — Ley 1955 de 2019, se contempla en la línea B del Pacto X, el concepto de: *"Colombia Naranja: Desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de nuevas industrias", cuyo objetivo es "Impulsar las agendas creativas para municipios, ciudades y regiones, y el desarrollo de áreas de desarrollo naranja (ADN)".* También se determina que para el desarrollo de cada ADN, la autoridad competente podrá definir las actividades culturales y creativas a desarrollar, así como los beneficios normativos y tributarios respectivos.

Que la Ley 1955 de 2019 precitada, establece en el artículo 179 la definición de Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), entendidas como *"los espacios geográficos que sean delimitados y reconocidos a través de instrumentos de ordenamiento territorial o decisiones administrativas de la entidad territorial, que tengan por objeto incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas previstas en el artículo 2° de la Ley 1834 de 2017"*.

Que el precitado artículo fue reglamentado mediante el Decreto 697 del 26 de mayo de 2020, "Por el cual se adiciona el Decreto 1080 de 2015, *Único Reglamentario del Sector Cultura, y se reglamentan los artículos 1790 y 1800 de la Ley 1955 de 2019, Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*" señalándose la regulación sobre la delimitación e implementación de Áreas de Desarrollo Naranja (ADN).

Que el artículo 2.12.1.1.3. del Decreto 1080 de 2015, adicionado por el Decreto 697 de 2020, determina que las ADN tienen como propósito: *"incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas previstas en el artículo 2° de la Ley 1834 de 2017, en sectores como los editoriales, audiovisuales, fonográficos, artes visuales, artes escénicas y espectáculos, de turismo y patrimonio cultural, material e inmaterial, educación artística y cultural, diseño, publicidad, contenidos multimedia, software de contenidos y servicios audiovisuales interactivos, moda, agencias de noticias y servicios de información, y educación creativa. Mediante estas actividades, las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) deberán operar como centros de actividad económica y creativa, que contribuyan a la renovación urbana y al mejoramiento del área de ubicación, al emprendimiento, el empleo, el turismo, la recuperación del patrimonio cultural construido, la conservación medioambiental, la transferencia de conocimientos, el sentido de pertenencia, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta cultural y creativa"*

Que el artículo 2.12.1.1.2. del Decreto 1080 de 2015, adicionado por el Decreto 697 de 2020, establece que las Áreas de Desarrollo Naranja pueden constituirse como espacios geográficos delimitados a través de instrumentos de ordenamiento territorial o decisiones administrativas adoptadas por la alcaldía municipal o distrital correspondiente; o bien como espacios circunscritos a inmuebles determinados, declarados como Bien de Interés Cultural (BIC) del ámbito nacional o territorial en la categoría del Grupo Urbano-Sector Urbano o del Grupo Arquitectónico

Que el artículo 2.12.1.1.6. del precitado Decreto 1080, adicionado por el Decreto 697 de 2020, en su Artículo 2.12.2.2.4, establece que los proyectos postulados que hagan parte de Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), podrán ser beneficiarios del incentivo tributario de deducción por inversiones y donaciones a proyectos de economía creativa de que trata el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019, que concede beneficios a quienes inviertan o donen recursos a proyectos de Economía Naranja, otorgando una deducción en el impuesto de renta correspondiente al 165% del valor real invertido o donado, en el periodo gravable en que se realice la inversión.<sup>79</sup>

La Secretaría de Planeación y el Instituto Municipal de Cultura y Turismo (IMCT) identificó y determinó como zonas de desarrollo naranja el «Centro Fundacional Bga» y «Manzana 68 Clúster Creativo y Turístico Metropolitano de Bucaramanga», por considerarlos espacios geográficos de alto potencial para el desarrollo de la economía creativa, la innovación, la renovación urbana, el fortalecimiento del tejido social y la protección del patrimonio cultural en el municipio.<sup>80</sup>

En estas dos (2) áreas se concentra la mayor cantidad de Bienes de Interés Cultural Arquitectónico y Urbano de la ciudad, responden al modelo de desarrollo de Expansión Céntrica para Bucaramanga definido en el POT y constituyen los principales nodos logísticos del desarrollo artístico, cultural y turístico del área metropolitana y la región oriente del país, por lo cual se hace necesario su reconocimiento, aceleración y activación económica.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Decreto 0401 de 2020 «por el cual se delimitan las Áreas de Desarrollo Naranja (ADNs): "Centro Fundacional Bga" y "Manzana 68 Clúster Creativo y Turístico Metropolitano de Bucaramanga", se imparten lineamientos para su implementación y organización y se dictan otras disposiciones.

<sup>80</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Decreto 0401 de 2020.

<sup>81</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Decreto 0401 de 2020.

La Alcaldía de Bucaramanga en el Decreto 0401 de 2020 establece como objetivos los siguientes:

1. Impulsar y fortalecer las actividades del sector creativo y cultural, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley 1834 de 2017 y las disposiciones que la desarrollan y reglamentan.
2. Generar condiciones propicias para el crecimiento económico, la generación de empleo, la innovación creativa, la renovación urbana, la inversión privada y pública, la protección y fomento del patrimonio cultural material e inmaterial.
3. Articular el desarrollo territorial a economías de escala a nivel local, metropolitano y regional, basadas en emprendimientos creativos, culturales y turísticos.
4. Potenciar las capacidades instaladas de la cadena de valor del sector creativo y turístico de la ciudad, y de las comunidades locales, para que hagan parte del proceso de renovación a través del fortalecimiento de emprendimientos creativos y turísticos.<sup>82</sup>

La delimitación de los dos polígonos declarados como ADN se encuentra incorporada en la cartografía elaborada con ocasión al presente estudio, con el fin de ser tenida en cuenta en la caracterización y priorización de las OUE.

El Decreto 0401 de 2020 determina que la Alcaldía de Bucaramanga, en articulación con el sector privado y otras entidades públicas del orden departamental y nacional, adelantará programas, proyectos y acciones para el fortalecimiento de las Áreas de Desarrollo Naranja, correspondiendo a la Alcaldía realizar los estudios, estrategias y acciones requeridos para implementar los mecanismos

adecuados de gobernanza público-privada y gestión del espacio público en la ADN; así como diseñar y presentar ante el Concejo Municipal las propuestas de incentivos fiscales que se estimen necesarias. Resultando esta norma en una primera introducción de este concepto o instrumento, cuya aplicación y consolidación de objetivos se encuentran supeditados a la reglamentación que se realice respecto de este.

## 2.9. Las Operaciones Urbanas Estratégicas (OUE)

De las Operaciones Urbanas estratégicas (OUE), como instrumentos complementarios al POT, hemos hablado en los capítulos anteriores, por lo cual únicamente se mencionan con el fin de resaltar que a la fecha no ha sido formulada ni adoptada ninguna de las once (11) OUE indicadas en el POT.



<sup>82</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Decreto 0401 de 2020, artículo segundo.

### 3. Instrumentos metropolitanos

Es importante resaltar los siguientes instrumentos metropolitanos que deben ser tenidos en cuenta como determinantes de superior jerarquía.

#### 3.1. Plan Maestro de Movilidad Metropolitana de Bucaramanga 2011-2030

Un plan maestro de movilidad (PMM) es un instrumento de planificación que promueve la movilidad sostenible e integra el ordenamiento territorial con la planificación de los sistemas de transporte. Este debe generar alternativas claras, eficientes y atractivas al uso del automóvil; fomentar, consolidar e integrar la movilidad activa (peatones y bicicletas) y el transporte público como eje estructurante de la movilidad de la ciudad; y desarrollar modelos logísticos para el transporte de mercancías que racionalicen su circulación urbana, minimicen los impactos de congestión y contaminación y garanticen el desarrollo económico y la competitividad de la ciudad. Asimismo, incorpora el plan de seguimiento e implementación bajo el marco fiscal del territorio.

Como resultado de un contrato interadministrativo suscrito entre el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander para la definición de los lineamientos del Plan Maestro de Movilidad Urbano del Área Metropolitana de Bucaramanga 2011-2030, se obtuvo el documento resumen que se encuentra publicado. En él se precisan bases para la consolidación de un sistema de movilidad eficiente, democrático, equitativo y amigable con el medioambiente, que facilite la articulación y la integración de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga.

El Plan Maestro de Movilidad para el Área Metropolitana de Bucaramanga 2010-2030 es un instrumento de planeación que estructura y fundamenta los requerimientos en materia de movilidad, que se viene implementando desde el año 2010 y pretende atender los requerimientos en materia de movilidad a corto, mediano y largo plazo.

Actualmente, se encuentra en ejecución el Contrato Interadministrativo No. 000070 del año 2021, suscrito entre el Área Metropolitana de Bucaramanga y la Financiera de Desarrollo Territorial Findex, cuyo objeto es: «Prestar servicio de asistencia técnica para llevar a cabo la formulación de la actualización del Plan Maestro de Movilidad Metropolitano en su fase 1», y cuya adopción se encuentra presupuesta para diciembre del año en curso. Constituirá un determinante de superior jerarquía a ser tenido en cuenta en la formulación de las OUE.



#### 3.2. La Estrategia de la Bicicleta

La Alcaldía de Bucaramanga y el Área Metropolitana de Bucaramanga, en Convenio de Cooperación Internacional con ONU-Habitat y con el apoyo de aliados estratégicos como la Fundación Despacio, elaboraron la Estrategia de la Bicicleta como medio de transporte para Bucaramanga y su Área Metropolitana (en adelante, La Estrategia de la Bicicleta). Desarrollaron los diseños de 20 kilómetros de ciclo-infraestructura, dando origen al primer documento de política ciclo-inclusiva del territorio metropolitano y generando un hito en la construcción de infraestructura ciclo-inclusiva en Colombia, destinada a fomentar el uso de la bicicleta como medio de transporte cotidiano.<sup>83</sup>

Por medio del Acuerdo Metropolitano n.º 10 del 11 de diciembre de 2018 se declaró hecho metropolitano la implementación de la Estrategia la Bicicleta como medio de transporte en el área metropolitana de Bucaramanga, en el cual se acoge y adopta la Estrategia de la Bicicleta.

#### 4. Las Operaciones Urbanas Estratégicas como instrumento de gestión y planificación urbana

En capítulos anteriores, se expuso a cabalidad la normatividad vigente sobre las Operaciones Urbanas Estratégicas (OUE) y su reglamentación en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga; y por tratarse de un instrumento que se origina en el POT, no existen muchos instrumentos similares que permitan una revisión más amplia. A pesar de lo anterior; a continuación, se realiza una revisión de las Operaciones Estratégicas contempladas por la norma vigente de Bogotá, con el fin de comparar la concepción del instrumento y permitir un análisis crítico más amplio por parte de quienes lean el presente estudio.

##### Caso Bogotá

A partir de las denominadas Operaciones Urbanas por la Ley 388 de 1997 surgen las denominadas Operaciones Estructurantes en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, las cuales han sido modificadas y reglamentadas desde la entrada en vigor del POT.

<sup>83</sup> Alcaldía Metropolitana de Bucaramanga, Acuerdo Metropolitano 010 de 2018, 11 de diciembre, por medio del cual se declara como hecho metropolitano la implementación de la Estrategia la Bicicleta como medio de transporte en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

El Plan de Ordenamiento Territorial de primera generación de Bogotá fue adoptado mediante Decreto 619 de 2000, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá. En él se estipularon 26 operaciones estructurantes, las cuales a su vez se encontraban al interior de las piezas urbanas determinadas en el POT (áreas de centralidad, tejidos residenciales y áreas de expansión).

Las entonces denominadas operaciones estructurantes fueron definidas como:

el conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada pieza urbana, necesaria para cumplir sus objetivos de ordenamiento, enfocando la inversión privada. Su diseño y ejecución se lleva a cabo mediante los distintos instrumentos de gestión.<sup>84</sup>

Posteriormente, el Decreto 469 de 2003, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, «Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.», derogó las piezas urbanas y las operaciones estructurantes e introdujo las operaciones estratégicas que:

vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales en áreas especiales de la ciudad que se consideran fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo, la estrategia de ordenamiento formulada en la presente revisión. Tienen la finalidad de orientar los recursos de inversión para que sean incluidos en el respectivo programa de ejecución de cada administración.<sup>85</sup>

Así, se amplía el alcance de las operaciones con la inclusión de los instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales, y el señalamiento de su injerencia en componentes de corto, mediano y largo plazo del POT. Se estipula expresamente la finalidad de servir en la disposición de recursos de inversión dentro del programa de ejecución que se consolide en cada Plan de Desarrollo Municipal.

En el artículo 26 la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2003) priorizó diez (10) operaciones estratégicas para efectos de jerarquizar programas, actuaciones y proyectos, y con el fin de que sean observadas en los planes de inversión para facilitar la aplicación de instrumentos de gestión. Las operaciones se formulan mediante planes zonales, cuyas determinaciones se adoptan mediante decretos reglamentarios, y precisan y ajustan las normas contenidas en las UPZ correspondientes, para las áreas objeto del plan zonal.<sup>86</sup>

La normatividad vigente a la fecha es el Decreto 190 de 2004 «por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003».

Posteriormente, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. expidió el Decreto 364 de 2013 «por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003

<sup>84</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto 619 de 2000, 28 de julio, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Registro Distrital n.º 2197, artículo 114.

<sup>85</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto 469 de 2003, «por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.». Registro Distrital n.º 3013, artículo 25.

<sup>86</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto 469 de 2003, artículo 26.



y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004», que fue suspendido en el curso de una demanda de nulidad, y finalmente fue declarado Nulo por extralimitación en competencias del alcalde, en sentencia del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá (2019).

Para fines de análisis en el presente estudio, el artículo 24 de la norma precitada ampliaba los mecanismos de desarrollo de las operaciones estratégicas, al determinar que las operaciones estratégicas se podían desarrollar a través de diferentes instrumentos de planeación, gestión y financiación que se definieran según la naturaleza de cada operación; e incluyó la noción de generación de sinergias público-privadas al establecer que la formulación, adopción y ejecución de cada una de las operaciones estratégicas requiere orientar recursos públicos e incentivar recursos de inversión privada de manera concertada.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto 364 de 2013, agosto 26 (declarado Nulo), por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. Registro Distrital n.º 5185, artículo 24.

Esta norma planteaba un subcapítulo dedicado a las operaciones estratégicas, incluyendo sus objetivos, formulación, normas urbanísticas, instrumentos de planeación, gestión y financiación asociados, instancias para la aprobación y adopción, seguimiento y coordinación interinstitucional; y se derivaban de la necesidad de revisión y desarrollo de este instrumento con el fin de obtener mejores resultados en su formulación y ejecución.

Habiendo transcurrido diecisiete (17) años desde la adopción del Decreto 190 de 2004, de las diez (10) operaciones estratégicas identificadas en el POT de Bogotá, seis (6) han sido objeto de estudio por la administración municipal. A continuación, el estado de estas operaciones:

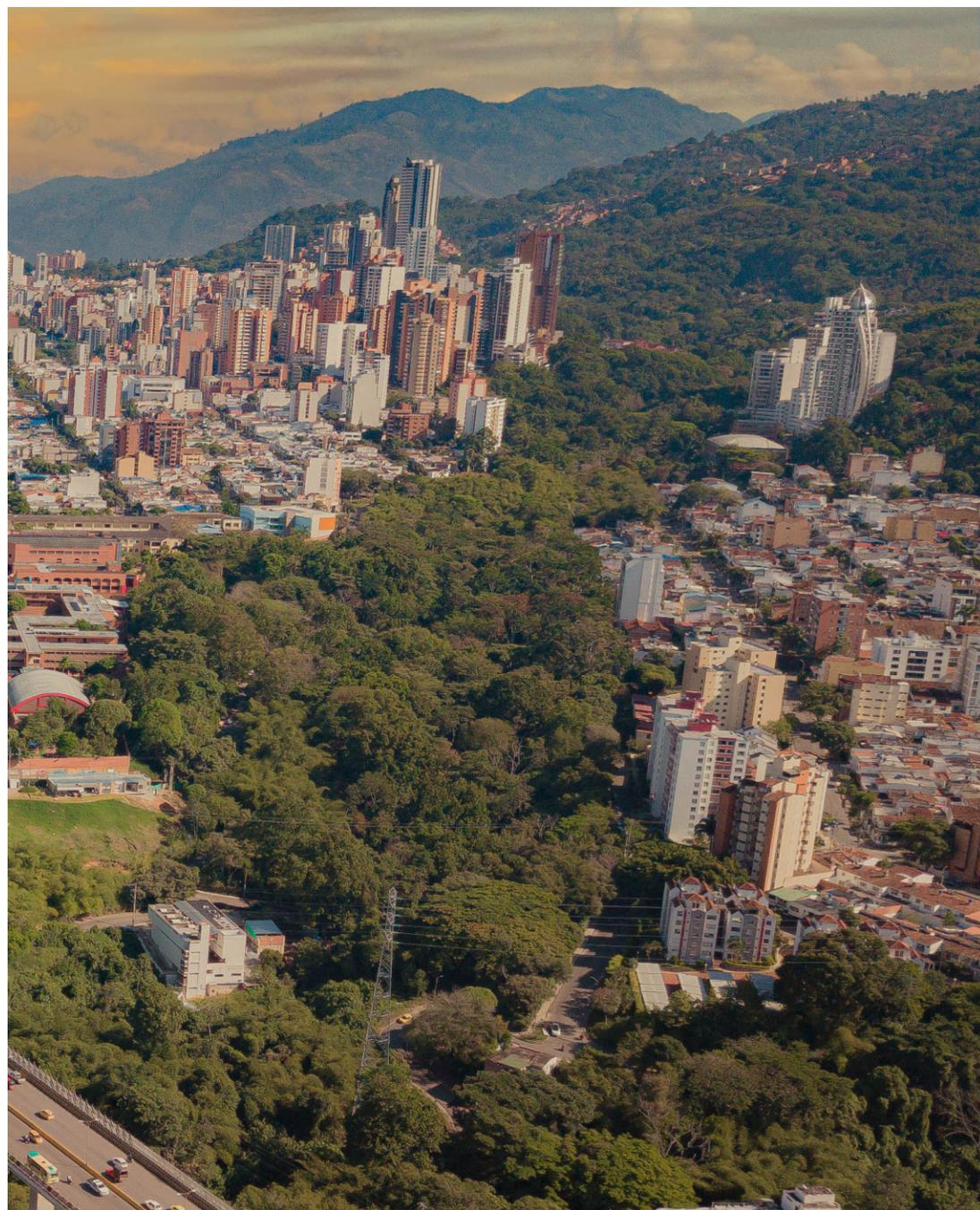
Nombre	Descripción	Estado	Adopción
<b>Plan Zonal del Norte - Lagos de Torca</b>	Iniciativa que transformará el norte de Bogotá en una ciudad donde convergerán viviendas con equipamientos como centros culturales, recreativos, educativos y de salud.	Adoptado	Decreto 043 de 2010 (derogado) Decreto 464 de 2011 (derogado) Decreto 088 de 2017 (vigente)
<b>Operación Estratégica Nuevo Usme</b>	La Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos, se concibe como una estrategia macro de construcción de borde urbano-rural.	Adoptado	Decreto 252 de 2007 Modificado con el Decreto 675 de 2018.
<b>Operación Estratégica del Centro de Bogotá</b>	Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB.	Adoptado	Decreto 492 de 2007 Modificado parcialmente por el Decreto 172 de 2010 Modificado parcialmente por el Decreto 110 de 2018. Corregido parcialmente por el Decreto 591 de 2014.
<b>Operación Estratégica Centralidad Corabastos</b>	Consolidar el área como una plataforma de abastecimiento metropolitano, regional e internacional, mediante la promoción y desarrollo de actividades complementarias que generen mayor competitividad para la Ciudad y la recomposición del territorio...	En formulación	-
<b>Operación Estratégica Anillo de Innovación (Centralidad Salitre-Zona Industrial)</b>	La Operación Estratégica Anillo de Innovación, actualmente en proceso de formulación, busca consolidar la estrategia general de ordenamiento del territorio definido en el POT de Bogotá D.C., Decreto 190 de 2004, a través de las directrices...	En formulación	-
<b>Operación Estratégica Fontibón-Aeropuerto-Engativá</b>	Busca estructurar y consolidar una plataforma de comercio internacional y un centro de servicios especializados, complementarios a la operación aeroportuaria. Para tal fin es indispensable garantizar una óptima accesibilidad desde y hacia el...	Adoptado	Decreto 824 de 2019

Fuente: Adaptado de: «Operaciones Estratégicas», Secretaría Distrital de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá, acceso el 16 de diciembre de 2021, <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/operaciones-estrategicas/estrategias>.



# CAPÍTULO 2

## Componente económico relacionado con las Operaciones Urbanas estratégicas



### 1. Información del plano socioeconómico

A partir de la información contenida en el plano socioeconómico del Municipio de Bucaramanga, se realiza actualización de precios de acuerdo con la variación del ICCV y del IPC para cada año desde 2009 hasta 2021. Se obtuvieron los siguientes resultados:

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mediación (C) de cada año, Bucaramanga AAA	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%
Valoración (C) de cada año, Bucaramanga AAA	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%	1,10%
AÑO <td>2009</td> <td>2010</td> <td>2011</td> <td>2012</td> <td>2013</td> <td>2014</td> <td>2015</td> <td>2016</td> <td>2017</td> <td>2018</td> <td>2019</td> <td>2020</td> <td>2021</td>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CÓDIGO	VALOR PROMEDIO (C) EN COP												
1	800.000	812.800	826.800	841.000	855.400	870.000	884.800	899.800	915.000	930.400	946.000	961.800	977.800
2	800.000	840.800	882.800	926.000	970.400	1015.000	1060.800	1107.800	1156.000	1205.400	1256.000	1307.800	1360.800
3	800.000	888.800	978.800	1070.000	1162.400	1256.000	1350.800	1446.800	1544.000	1642.400	1742.000	1842.800	1944.800
4	800.000	912.800	1008.800	1106.000	1204.400	1304.000	1404.800	1506.800	1610.000	1714.400	1820.000	1926.800	2034.800
5	800.000	1032.800	1138.800	1246.000	1354.400	1464.000	1574.800	1686.800	1799.000	1912.400	2026.000	2140.800	2256.800
6	800.000	1162.800	1278.800	1396.000	1514.400	1634.000	1754.800	1876.800	1999.000	2122.400	2246.000	2370.800	2496.800
7	800.000	1302.800	1430.800	1560.000	1690.400	1821.000	1952.800	2084.800	2217.000	2350.400	2484.000	2618.800	2754.800
8	800.000	1452.800	1592.800	1734.000	1876.400	2020.000	2164.800	2310.000	2456.000	2602.400	2749.000	2896.800	3045.800
9	800.000	1612.800	1762.800	1914.000	2066.400	2220.000	2374.800	2529.000	2684.000	2839.400	2995.000	3151.800	3309.800
10	800.000	1782.800	1942.800	2104.000	2266.400	2430.000	2594.800	2760.000	2926.000	3092.400	3259.000	3426.800	3595.800
11	800.000	1962.800	2132.800	2304.000	2476.400	2650.000	2824.800	3000.000	3176.000	3352.400	3529.000	3706.800	3885.800
12	800.000	2152.800	2332.800	2514.000	2696.400	2880.000	3064.800	3250.000	3436.000	3622.400	3809.000	3996.800	4185.800
13	800.000	2352.800	2542.800	2734.000	2926.400	3120.000	3314.800	3510.000	3706.000	3902.400	4100.000	4298.800	4498.800
14	800.000	2562.800	2762.800	2964.000	3166.400	3370.000	3574.800	3780.000	3986.000	4192.400	4399.000	4606.800	4815.800
15	800.000	2782.800	2992.800	3204.000	3416.400	3630.000	3844.800	4060.000	4276.000	4492.400	4709.000	4926.800	5145.800
16	800.000	3012.800	3232.800	3454.000	3676.400	3900.000	4124.800	4350.000	4576.000	4802.400	5029.000	5256.800	5485.800
17	800.000	3252.800	3482.800	3714.000	3946.400	4180.000	4414.800	4650.000	4886.000	5122.400	5359.000	5596.800	5835.800
18	800.000	3502.800	3742.800	3984.000	4226.400	4470.000	4714.800	4960.000	5206.000	5452.400	5699.000	5946.800	6195.800
19	800.000	3762.800	4012.800	4264.000	4516.400	4770.000	5024.800	5280.000	5536.000	5792.400	6049.000	6306.800	6565.800
20	800.000	4032.800	4292.800	4554.000	4816.400	5080.000	5344.800	5610.000	5876.000	6142.400	6409.000	6676.800	6945.800
21	800.000	4312.800	4582.800	4854.000	5126.400	5400.000	5674.800	5950.000	6226.000	6502.400	6779.000	7056.800	7335.800
22	800.000	4602.800	4882.800	5164.000	5446.400	5730.000	6014.800	6300.000	6586.000	6872.400	7159.000	7446.800	7735.800
23	800.000	4902.800	5192.800	5484.000	5776.400	6070.000	6364.800	6660.000	6956.000	7252.400	7549.000	7846.800	8145.800
24	800.000	5212.800	5512.800	5814.000	6116.400	6420.000	6724.800	7030.000	7336.000	7642.400	7949.000	8256.800	8565.800
25	800.000	5532.800	5842.800	6154.000	6466.400	6780.000	7094.800	7410.000	7726.000	8042.400	8359.000	8676.800	8995.800
26	800.000	5862.800	6182.800	6504.000	6826.400	7150.000	7474.800	7800.000	8126.000	8452.400	8779.000	9106.800	9435.800
27	800.000	6202.800	6532.800	6864.000	7196.400	7530.000	7864.800	8200.000	8536.000	8872.400	9209.000	9546.800	9885.800
28	800.000	6552.800	6892.800	7234.000	7576.400	7920.000	8264.800	8610.000	8956.000	9302.400	9649.000	10006.800	10365.800
29	800.000	6912.800	7262.800	7614.000	7966.400	8320.000	8674.800	9030.000	9386.000	9742.400	10099.000	10456.800	10815.800
30	800.000	7282.800	7642.800	8004.000	8366.400	8730.000	9094.800	9460.000	9826.000	10192.400	10559.000	10926.800	11295.800
31	800.000	7662.800	8032.800	8404.000	8776.400	9150.000	9524.800	9900.000	10276.000	10652.400	11029.000	11406.800	11785.800
32	800.000	8052.800	8432.800	8814.000	9196.400	9580.000	9964.800	10350.000	10736.000	11122.400	11509.000	11896.800	12285.800
33	800.000	8452.800	8842.800	9234.000	9626.400	10020.000	10414.800	10810.000	11206.000	11602.400	12009.000	12416.800	12825.800
34	800.000	8862.800	9262.800	9664.000	10066.400	10470.000	10874.800	11280.000	11686.000	12092.400	12499.000	12906.800	13315.800
35	800.000	9282.800	9692.800	10104.000	10516.400	10930.000	11344.800	11760.000	12176.000	12592.400	13009.000	13426.800	13845.800
36	800.000	9712.800	10132.800	10554.000	10976.400	11400.000	11824.800	12250.000	12676.000	13102.400	13529.000	13956.800	14385.800
37	800.000	10152.800	10582.800	11014.000	11446.400	11880.000	12314.800	12750.000	13186.000	13622.400	14059.000	14496.800	14935.800
38	800.000	10602.800	11042.800	11484.000	11926.400	12370.000	12814.800	13260.000	13706.000	14152.400	14599.000	15046.800	15495.800

Figura 1. Actualización de precios de acuerdo con la variación del ICCV y del IPC 2009-2021

Fuente: Elaborado por CAMACOL a partir de actualización de valores del plano geoeconómico

Con base en la anterior información y en los códigos presentes en cada operación estratégica, se promediaron los valores y se obtuvieron los siguientes resultados:

**Operación Estratégica Puerta del Sol:** códigos 4, 7, 8, 9, 10, 12, 17 y 20, con un valor promedio de 636 558.

**Operación Estratégica Cabecera:** códigos 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 23, y 36, con un valor promedio de 769 614.

**Operación Estratégica Morrorrico - Guarín:** códigos 8, 13, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 31, 34, y 36, con un valor promedio de 311 310.

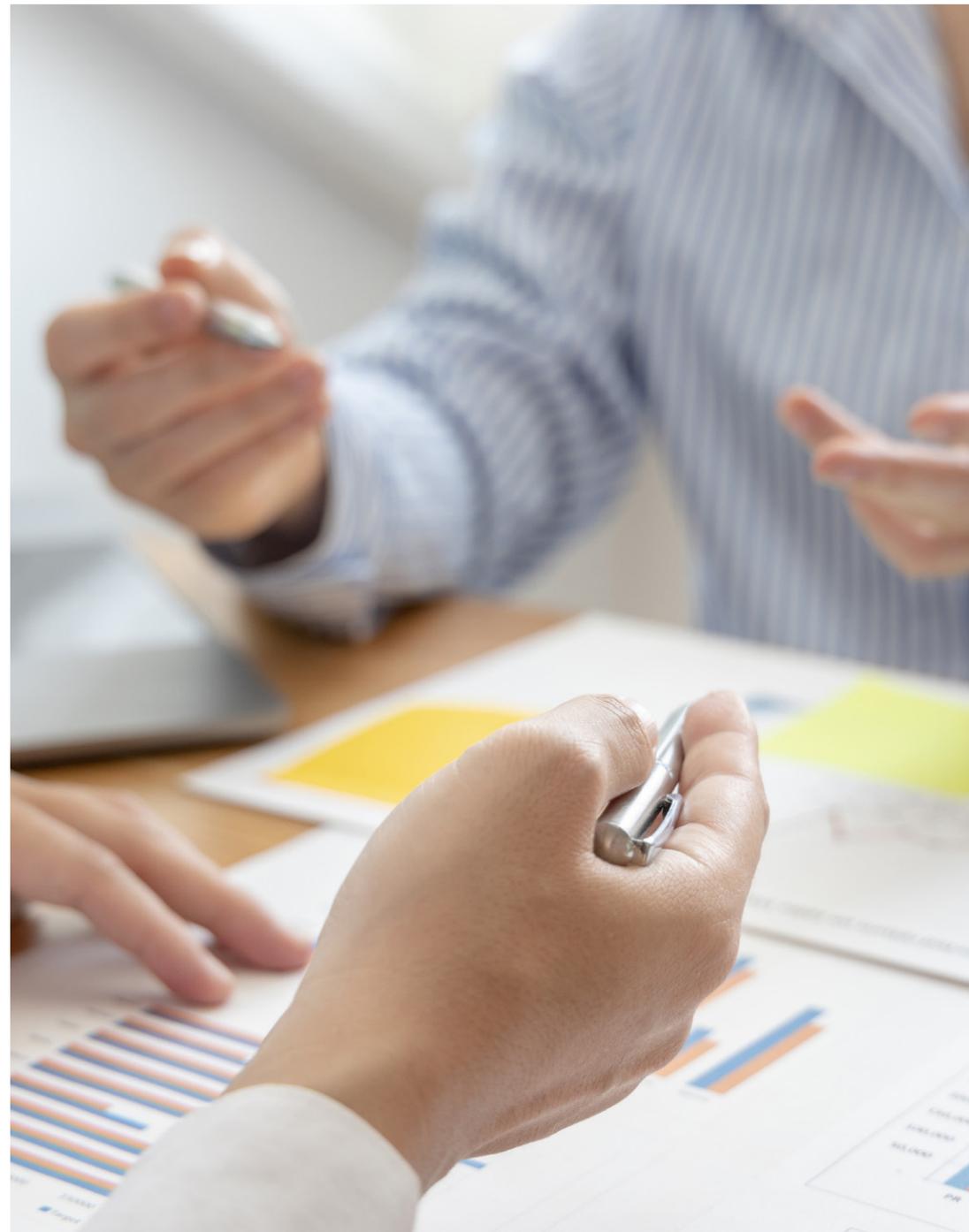
**Operación Estratégica Centralidad Norte:** códigos 26 y 35, con un valor promedio de 28 334.

**Operación Estratégica San Rafael:** códigos 19, 20 y 22, con un valor promedio de 229 735.

**Operación Estratégica Par Vial San Francisco:** códigos 9, 13, 14, 16, 17, 18 y 19, con un valor promedio de 422 275.

**Operación Estratégica Centro:** códigos 3, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 18, con un valor promedio de 670 061.

Cabe destacar que este ejercicio arroja valores de terrenos más bajos que los de la realidad del mercado, lo cual favorece a los solicitantes de actuaciones urbanísticas en cuanto al cálculo de deberes urbanos en el Municipio. Sin embargo, esta información no es adecuada para el cálculo del valor real de los terrenos objeto de Operaciones Urbanas Estratégicas y, por lo tanto, no sirve de base para hacer estudios de prefactibilidad.



## 2. Aproximación a los costos de los terrenos a partir del estudio de ISOPRECIOS

En el 2000 la Lonja Inmobiliaria de Santander realizó un estudio de los precios de la tierra en el Municipio de Bucaramanga (ISOPRECIOS) por comunas, por barrios más representativos y por estrato socio-económico. En el presente ejercicio se actualizaron dichos costos desde el 2000 hasta el 2021 mediante una proyección con regresión lineal, proponiendo un reajuste en los precios base de los estratos 4, 5 y 6, en los cuales se evidenciaron algunas inconsistencias. El resultado de la actualización de precios es el siguiente (I.P.S. (Índice de Precios del Suelo) con respecto a 1990):

ESTRATO 2		
AÑO	VALOR COMERCIAL	I.P.S.
1990	12.000	100,00
1991	15.000	125,00
1992	20.000	166,67
1993	38.000	316,67
1994	40.000	333,33
1995	60.000	500,00
1996	70.000	583,33
1997	70.000	583,33
1998	80.000	666,67
1999	80.000	666,67
2000	120.000	1.000,00
2001	120.953	946,52
2002	139.875	1.027,88
2003	160.744	1.109,24
2004	182.024	1.190,61
2005	203.894	1.271,97
2006	228.955	1.353,33
2007	256.604	1.434,70
2008	293.418	1.516,06
2009	318.842	1.597,42
2010	348.184	1.678,79
2011	386.086	1.760,15
2012	417.990	1.841,52
2013	445.536	1.922,88
2014	484.450	2.004,24
2015	534.465	2.085,61
2016	587.968	2.166,97
2017	632.982	2.248,33
2018	674.188	2.329,70
2019	723.968	2.411,06
2020	756.781	2.492,42
2021	823.452	2.573,79

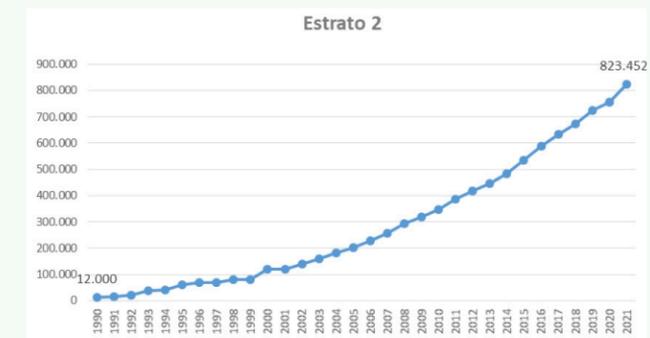


Figura 2. Valor comercial según el Índice de Precios del Suelo con respecto a 1990 estrato 2 del Municipio de Bucaramanga

Fuente: Elaboración propia a partir de Lonja Propiedad Raíz, 2000.

ESTRATO 3		
AÑO	VALOR COMERCIAL	I.P.S.
1990	15.000	100,00
1991	16.000	106,67
1992	25.000	166,67
1993	40.000	266,67
1994	45.000	300,00
1995	65.000	433,33
1996	90.000	600,00
1997	110.000	733,33
1998	110.000	733,33
1999	110.000	733,33
2000	120.000	800,00
2001	150.112	939,75
2002	173.678	1.021,03
2003	199.672	1.102,30
2004	226.185	1.183,57
2005	253.440	1.264,84
2006	284.667	1.346,11
2007	319.120	1.427,39
2008	364.982	1.508,66
2009	396.683	1.589,93
2010	433.263	1.671,20
2011	480.503	1.752,48
2012	520.284	1.833,75
2013	554.644	1.915,02
2014	603.160	1.996,29
2015	665.505	2.077,56
2016	732.201	2.158,84
2017	788.333	2.240,11
2018	839.726	2.321,38
2019	901.804	2.402,65
2020	942.751	2.483,93
2021	1.025.879	2.565,20

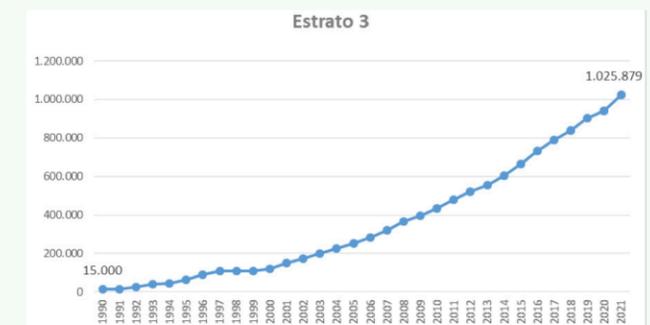


Figura 3. Valor comercial según el Índice de Precios del Suelo con respecto a 1990 estrato 3 del Municipio de Bucaramanga

Fuente: Elaboración propia a partir de Lonja Propiedad Raíz, 2000.

ESTRATO 5		
AÑO	VALOR COMERCIAL	I.P.S.
1990	37.500	100,00
1991	47.500	127,00
1992	70.000	187,00
1993	115.000	307,00
1994	140.000	373,00
1995	272.500	727,00
1996	302.500	793,00
1997	329.500	767,00
1998	361.200	787,00
1999	397.320	865,00
2000	437.052	952,00
2001	539.202	1102,93
2002	623.002	1196,67
2003	715.407	1290,42
2004	809.585	1384,16
2005	906.340	1477,91
2006	1.017.227	1571,65
2007	1.139.558	1665,40
2008	1.302.528	1759,15
2009	1.414.881	1852,89
2010	1.544.587	1946,64
2011	1.712.223	2040,38
2012	1.853.215	2134,13
2013	1.974.861	2227,87
2014	2.146.864	2321,62
2015	2.368.012	2415,36
2016	2.604.563	2509,11
2017	2.803.466	2602,85
2018	2.985.470	2696,60
2019	3.205.414	2790,35
2020	3.350.211	2884,09
2021	3.644.862	2977,84

Figura 5. Valor comercial según el Índice de Precios del Suelo con respecto a 1990 estrato 5 del Municipio de Bucaramanga

Fuente: Elaboración propia a partir de Lonja Propiedad Raíz, 2000.

ESTRATO 6		
AÑO	VALOR COMERCIAL	I.P.S.
1990	50.000	100,00
1991	65.000	130,00
1992	100.000	200,00
1993	165.000	330,00
1994	200.000	400,00
1995	400.000	800,00
1996	440.000	880,00
1997	484.000	968,00
1998	532.400	1.065,00
1999	585.640	1.171,00
2000	644.204	1.288,00
2001	774.960	1.455,00
2002	899.788	1.586,41
2003	1.037.555	1.717,82
2004	1.178.357	1.849,23
2005	1.323.304	1.980,64
2006	1.489.276	2.112,05
2007	1.672.424	2.243,45
2008	1.915.734	2.374,86
2009	2.085.019	2.506,27
2010	2.280.139	2.637,68
2011	2.531.615	2.769,09
2012	2.744.035	2.900,50
2013	2.928.017	3.031,91
2014	3.186.896	3.163,32
2015	3.519.106	3.294,73
2016	3.874.640	3.426,14
2017	4.174.526	3.557,55
2018	4.449.497	3.688,95
2019	4.781.259	3.820,36
2020	5.001.112	3.951,77
2021	5.444.905	4.083,18

Figura 6. Valor comercial según el Índice de Precios del Suelo con respecto a 1990 estrato 6 del Municipio de Bucaramanga

Fuente: Elaboración propia a partir de Lonja Propiedad Raíz, 2000.

En resumen, la actualización de precios de ISOPRECIOS, arroja los siguientes resultados por estrato:



Finalmente, a modo de comparación, en el caso de la Operación Estratégica San Rafael, el INVISBU cuenta con avalúos comerciales realizados en el año 2015 y con una actualización de los mismos que llevó a cabo de acuerdo con la variación del ICCV hasta 2021. El resultado promedio fue de \$1 675 000 por metro cuadrado teniendo en cuenta los diversos usos presentes en los predios del sector, con lo cual se puede evidenciar que dicha actualización del estudio de ISOPRECIOS es cercana a la proyección de avalúos hecha por IVISBU para San Rafael y puede ser tomada como referencia para las demás Operaciones Urbanas Estratégicas.

### 3. Recursos para cierre financiero de los hogares de las Operaciones Urbanas Estratégicas

#### Estrategia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en Vivienda

El Plan Nacional de Desarrollo del presente gobierno establece como meta iniciar la construcción de 520 000 Viviendas Interés Prioritario (VIP) y Viviendas de Interés Social (VIS), y habilitar 16 000 hectáreas de suelo urbanizable para vivienda en el territorio nacional; adicionalmente, se busca la ejecución de 600 000 mejoramientos de barrios y viviendas. Para ello, se cuenta con programas como Mi Casa Ya y el semillero de propietarios, además de herramientas como la asignación de subsidios familiares de vivienda y el acompañamiento técnico, económico y jurídico.



### Aseguramos \$10,4 billones hasta 2025 para Mi Casa Ya, Semillero de Propietarios y Coberturas garantizando la estabilidad de los recursos del programa

Distribución de aval fiscal por programa



Distribución de subsidios por programa

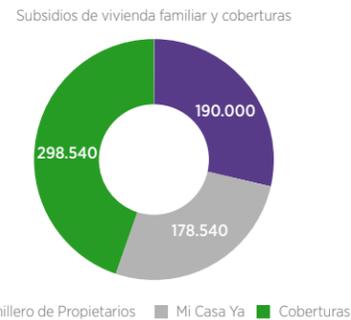


Figura 8. Logros del Gobierno colombiano en política de vivienda, programa Mi casa Ya  
Fuente: Adaptado de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Política de vivienda en Colombia*, 11.

Mediante el programa Mi Casa Ya, el gobierno nacional otorga subsidios familiares de vivienda a la oferta, ya sea para el pago de la cuota inicial o para beneficios a la tasa de interés del crédito hipotecario que adquieren los hogares.

### El programa de Mi Casa Ya contribuye al cierre financiero de acuerdo con los ingresos de los hogares y el tipo de vivienda

	Tasa de interés		Cuota inicial	
	Vivienda VIP	Vivienda VIS	Sin concurrencia	Con concurrencia
<b>1</b> 0-2 SMLMV	5 p.p. (aprox. 16 millones)	4 p.p. (aprox. 16 millones)	24 millones	41 millones
<b>2</b> 2-4 SMLMV	5 p.p. (aprox. 16 millones)	4 p.p. (aprox. 16 millones)	16 millones	No aplica
<b>3</b> 4-8 SMLMV	5 p.p. (aprox. 16 millones)	4 p.p. (aprox. 16 millones)	No aplica	No aplica

Figura 9. Logros del Gobierno colombiano en política de vivienda, programa Mi casa Ya por ingresos del hogar, tasas de interés y cuota inicial  
Fuente: Adaptado de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Política de vivienda en Colombia*, 16.

Adicionalmente, se desarrollan estrategias de financiación alternativa, alianzas público-privadas, actualización catastral, titulación de predios, y planes metropolitanos, entre otros, para garantizar el desarrollo de proyectos que apunten a reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en el territorio nacional.

	Grandes Urbes	Ciudades aglomeradas	Nodos estratégicos	Ciudades emergentes
<b>1</b> Capacidad	Financiación alternativa	Actualización catastral	Captura de valor	Fortalecimiento institucional
<b>2</b> Sostenibilidad	APPs Sociales y planes arbolado	Construcción de nueva red	Mantenimiento de infraestructura	Construcción de nueva red
<b>3</b> Ordenamiento	Renovación urbana	Expansión ordenada	Mejoramiento y titulación	Planificación Provisión y movilidad alternativa
<b>4</b> Innovación	Planes Metropolitanos y Gobierno Digital	Planes Metropolitanos de Transporte	Sistema Integrado de Transporte	Ingresos del hogar

Figura 10. Adaptado de los logros del Gobierno colombiano en política de vivienda. Estrategia para atender integralmente a las ciudades: ciudades 4.0

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Política de vivienda en Colombia*, 32.



	Grandes Urbes	Ciudades aglomeradas	Nodos estratégicos	Ciudades emergentes
Capacidad	Financiación alternativa	Actualización catastral	Captura de valor	Fortalecimiento institucional
	Estructuración de CEPAC y TIF	Crédito para actualización catastral y conformación de gestores catastrales	Estructuración de valorización, plusvalía, deliberación y asistencia en reparto de cargas y beneficios	Programa de fortalecimiento a secretarías de Planeación y Hacienda

Figura 11. Logros del Gobierno colombiano en política de vivienda. Acciones específicas para incrementar el uso de los instrumentos de captura del valor del suelo

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Política de vivienda en Colombia*, 33.

## Fuentes de recursos para la adquisición de una vivienda

Bajo la normatividad nacional, especialmente el Decreto 1077 de 2015 y aquellas disposiciones que lo adicionen o modifiquen, se han identificado las siguientes fuentes de recursos para la financiación de vivienda nueva:

El Subsidio Familiar de Vivienda, de que trata esta sección, es un aporte estatal en dinero entregado por la entidad otorgante del mismo, por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución. Este aporte constituye un complemento al ahorro o a los recursos que le permiten al beneficiario acceder a una solución de VIS y que puede ser cofinanciado con recursos provenientes de entidades territoriales.<sup>88</sup>

Existen diversas modalidades de postulación de los hogares para adquirir este tipo de subsidio nacional.

El subsidio familiar de vivienda municipal complementario es un aporte estatal realizado por cada municipio en particular. Su valor no está reglamentado a nivel nacional y es cada municipio el que determina los montos, requisitos y procedimientos para acceder. Puede estar representado en dinero o en especie, siendo común de esta última modalidad las obras de urbanismo aportadas por el municipio y prorrateadas al valor de la vivienda.

El ahorro programado consiste en aportes voluntarios que hacen los hogares a una cuenta bancaria destinada exclusivamente para adquisición de vivienda.

Las cesantías son una prestación social a la cual tiene derecho el trabajador vinculado al sistema formal de trabajo y que puede ser utilizada para la adquisición o mejoramiento de vivienda, incluso en reformas locativas.

Los recursos propios son otros aportes que tiene el hogar ya sea en efectivo, CDT, créditos de libre inversión, cheques u otra representación, y que pueden destinarse a la adquisición de vivienda.

Lote de terreno o inmueble construido, ya que el hogar podría participar en el proyecto mediante el aporte del lote o construcción que actualmente habita y que constituye un aporte total o parcial para el valor de la vivienda a adquirir.

Finalmente, los créditos hipotecarios son una figura financiera mediante la cual una entidad bancaria, autorizada para tal fin en el territorio nacional, desembolsa unos recursos al constructor o promotor del proyecto bajo la garantía hipotecaria del inmueble a adquirir. Por otro lado, el leasing financiero es una operación de financiamiento mediante la cual una institución financiera adquiere un bien, previamente seleccionado por quien solicita la operación y entregado por el banco a dicha persona, bien sea natural o jurídica, para que lo use a cambio de un canon con opción de transferencia (posibilidad de adquisición) de este activo al final del pago, aunque al final esta persona puede optar por no comprarlo y este bien seguirá siendo de la institución financiera.

<sup>88</sup> Colombia, Artículo 2.1.1.1.1.2. 2.3.

## El subsidio familiar de vivienda del orden nacional y municipal

Según la normatividad nacional existen tres tipos de soluciones de vivienda en las cuales se pueden aplicar subsidios nacionales y municipales:

La VIP es aquella solución de vivienda cuyo valor máximo de venta no supera los 90 salarios mínimos mensuales legales vigentes. La VIS es aquella solución de vivienda cuyo valor máximo de venta no supera los 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes. La VIS (renovación urbana) es aquella solución de vivienda cuyo valor máximo de venta no supera los 175 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tiene un mínimo superior a los 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes.<sup>89</sup>

Mi Casa Ya es el programa mediante el cual el Gobierno Nacional facilita la adquisición de una vivienda nueva en zona urbana de cualquier municipio del país a través de un subsidio familiar de vivienda o cobertura de la tasa de interés. Está dirigido a hogares con ingresos totales menores a \$3 634 104 (4 SMMLV). El programa funciona por demanda, es decir, hasta que se agoten los cupos.



Figura 12. Proceso del programa Mi Casa Ya

Fuente: INVISBU

RANGO DE INGRESOS	VALOR SUBSIDIOS
0 - 2 SMLMV \$ 0 - \$ 1.817.052	30 SMLMV \$ 27.255.780
2 - 4 SMLMV \$ 1.817.052 - 3.634.104	20 SMLMV \$ 18.170.520

Figura 13. Valores de ingresos y subsidios para el programa Mi Casa Ya

Fuente: INVISBU

<sup>89</sup> Colombia, VIS y VIP, 2020

El Semillero de propietarios es un programa de ahorro social que busca ayudar a los colombianos que ganen hasta 2 salarios mínimos, es decir, \$1 817 052, a tener una vivienda digna mediante el ahorro constante en una cuenta especial hasta alcanzar un monto mínimo de \$4 088 367. De esta manera, reciben un subsidio complementario al de Mi Casa Ya y al de las cajas de compensación.

Por otro lado, el subsidio familiar de vivienda municipal complementario es un aporte actualmente realizado por el INVISBU de acuerdo con los siguientes valores:

POBLACIÓN VULNERABLE CON ENFOQUE DIFERENCIAL	
Ingreso del hogar De 0 a 2	Subsidios en SMMLV Hasta 8
De 2 a 4	Hasta 6
POBLACIÓN DESPLAZADA Y/O VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO	
Ingreso del hogar No aplica	Subsidios en SMMLV Hasta 8,5
POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD	
Ingreso del hogar No aplica	Subsidios en SMMLV Hasta 10

Figura 14. Ingresos y valores del subsidio familiar de vivienda municipal complementario actual

Fuente: INVISBU

#### 4. Disposiciones financieras de la política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga

Se adopta mediante el proyecto de Acuerdo No. 004 de 02 de marzo de 2015; en ella se identifican los siguientes apartes que sustentan y contribuyen al componente financiero de los proyectos de vivienda que se adelanten en el Municipio de Bucaramanga:

**Artículo 7 numeral 2:** Subsidio complementario familiar de vivienda. Revisión y reglamentación del subsidio complementario familiar de vivienda para el logro del cierre financiero de los hogares objeto de mejoramiento de vivienda, adquisición de vivienda nueva o usada y titulación de predios.



**Artículo 11.** Para efectos de la implementación de la presente política pública en el Municipio de Bucaramanga, se conformará un grupo de trabajo liderado por el INVISBU que estará encargado de su coordinación, y por representantes de las diferentes dependencias de la administración municipal que atenderán asuntos relacionados con el hábitat y la vivienda.

**Parágrafo.** Este grupo de trabajo deberá establecer las estrategias de financiación para cumplir las metas de la Política Pública, involucrando a los actores propuestos y a aquellos que considere relevantes. Tendrá como funciones:

- Hacer seguimiento, monitorear y evaluar el cumplimiento de la implementación de la presente política pública.
- Promover la gestión financiera de la presente política pública, mediante alianzas con los diferentes niveles del gobierno, el sector productivo, la comunidad, la academia, la cooperación internacional y demás instancias que permitan el logro de los objetivos y de las estrategias propuestas en el marco de esta política pública.

**Artículo 15.** Autorícese al Señor Alcalde para efectuar, en cualquier tiempo, los traslados presupuestales que se consideren necesarios para la implementación y la ejecución del plan de acción de la Política Pública de Vivienda y Hábitat de Bucaramanga.<sup>90</sup>

Para el componente financiero, la Política Pública de Vivienda y Hábitat de Bucaramanga cuenta con tres indicadores claros que deben promoverse para contar con herramientas e insumos económicos para los proyectos de vivienda: el subsidio complementario, el crédito y microcrédito y el banco virtual de materiales. La Tabla 1 contiene dichos indicadores, al igual que sus metas entre 2015 y 2031.<sup>91</sup>

Tabla 1. Indicadores que apuntan a componente económico y financiero en vivienda

ACCIONES	INDICADOR	SITUACION INICIAL	2015	2019	2023	2027	2031	SITUACION ESPERADA (META)
Entrega de subsidios para compra de vivienda nueva o usada y mejoramiento de vivienda, grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad	Número de subsidios entregados anualmente	57 subsidios entregados en 2013	100 subsidios entregados anualmente	200 subsidios entregados anualmente	300 subsidios entregados anualmente	400 subsidios entregados anualmente	500 subsidios entregados anualmente	7500 subsidios entregados
Crear alianzas y líneas de crédito con banca pública, banca tradicional, banca solidaria y cooperativa para facilitar el acceso a los créditos para MSy MP	Número de alianzas o líneas de crédito creadas	Ninguna alianza o línea de crédito creadas	Ninguna alianza o línea de crédito creadas	1 alianza o línea de crédito creadas	2 alianzas o líneas de crédito creadas	3 alianzas o líneas de crédito creadas	4 alianzas o líneas de crédito creadas	4 alianzas o líneas de crédito creadas
Constituir y poner en marcha la página web para el funcionamiento del Banco Virtual de Materiales	Número de páginas web en uso	Ninguna página web en uso	Ninguna página web en uso	1 página web en uso	1 página web en uso	1 página web en uso	1 página web en uso	1 página web en uso

Fuente: Política Pública de Vivienda y Hábitat de Bucaramanga, 84.

<sup>90</sup> Concejo de Bucaramanga, 2015.

<sup>91</sup> INVISBU y Alcaldía de Bucaramanga, 2014.

## 5. Beneficios tributarios para las Operaciones Urbanas Estratégicas

Devolución o compensación del IVA (Impuesto sobre las Ventas) pagado en adquisición de materiales para construcción de VIS. Con este trámite se obtiene la resolución de devolución o compensación del IVA pagado por la compra de materiales de construcción. Debe ser de VIS o VIP.

Este trámite es gratis, no necesita intermediarios y se hace de manera presencial. *La devolución o compensación se hará en una proporción al cuatro por ciento (4 %) del valor registrado en las escrituras de venta del inmueble nuevo, tal como lo adquiere su comprador o usuario final, cuyo valor no exceda el valor máximo de la vivienda de interés social, de acuerdo con las normas vigentes.*<sup>92</sup>

El Decreto 1077 de 2015 formula para el cobro de las expensas por licencias y modalidades de las licencias Parágrafo 1. De conformidad con el artículo 11 de la Ley 810 de 2003, las expensas de que trata este artículo serán liquidadas al cincuenta por ciento (50 %) cuando se trate de solicitudes de licencia de VIS.<sup>93</sup>



<sup>92</sup> Colombia. Decreto 096. Reglamenta devolución IVA VIS y VIP, 2020.

<sup>93</sup> Colombia, Artículo 2.2.6.6.8.3.

De acuerdo con la Ley 1943, las siguientes rentas están asociadas a la VIS y a la VIP:

1. La utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS o VIP;
2. La utilidad en la primera enajenación de viviendas de interés social o VIP;
3. La utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana;
4. Las rentas de que trata el artículo 16 de la ley 546 de 1999, en los términos allí previstos;
5. Los rendimientos financieros provenientes de créditos para la adquisición de VIS o de VIP, sea con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero, por un término de 5 años contados a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing.<sup>94</sup>

*El artículo 44 del Acuerdo 044 del 22 de diciembre de 2008, Estatuto tributario de Bucaramanga, indica que estarán exentas del pago del impuesto de delimitación urbana las obras correspondientes a los programas y soluciones de VIS en el 75 % del valor del impuesto.<sup>95</sup>*

*El artículo 96 del Acuerdo 044 del 22 de diciembre de 2008, Estatuto tributario de Bucaramanga, Exenciones al impuesto de industria y comercio, establece que el Municipio de Bucaramanga reconocerá las exenciones del Impuesto de industria y comercio avisos y tableros concedidas en los Acuerdos Municipales que mantienen su vigencia en los términos que allí se señalen y el señor Alcalde presentará al Concejo Municipal cualquier proyecto de acuerdo que conceda nuevas exenciones, atendiendo las disposiciones legales.<sup>96</sup>*

*Finalmente, se incluye en el presente apartado uno de los indicadores de la política pública que establece la creación de incentivos (incluidos los económicos) para los programas de VIS, cuyo objetivo es la integración social y el mejoramiento de la calidad de vida.*

Tabla 2. Indicador de incentivos para VIS

ACCIONES	INDICADOR	SITUACION INICIAL	2015	2019	2023	2027	2031	SITUACION ESPERADA (META)
Proponer y desarrollar incentivos por parte de la administración municipal, para los programas de vivienda que promuevan la integración social y el mejoramiento de la calidad de vida	Número de incentivos implementados	Ningún incentivo implementado	Ningún incentivo implementado	1 incentivo implementado	2 incentivos implementados	3 incentivos implementados	4 incentivos implementados	4 incentivos implementados

Fuente: Política Pública de Vivienda y Hábitat de Bucaramanga, 82.

<sup>94</sup> Ley 1943, Artículo 79 numeral 4.  
<sup>95</sup> Concejo de Bucaramanga, 2008.  
<sup>96</sup> *Ibid.*



# CAPÍTULO 3

## Análisis técnico de las Operaciones Urbanas estratégicas



### 1. Análisis de las Operaciones Urbanas Estratégicas

A continuación se presentará un análisis descriptivo de las OUE, realizado a partir de la información contenida en la cartografía, los documentos técnicos y las fichas normativas del Acuerdo 011 del 2014 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación del Municipio de Bucaramanga. También se recopiló información en el catastro del Municipio y en Coordenada Urbana.<sup>97</sup>

Los índices de construcción, de ocupación y de altura permitida se analizaron por manzana para presentar una información más concreta y fácil de comprender. En las manzanas donde se observaba un índice mixto, se sacó un promedio para obtener un solo valor y poder compararlo frente a los demás valores obtenidos manzana a manzana.

<sup>97</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014: Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga, segunda generación, 2013-2027. (Secretaría de Planeación), 676.

## OPERACIÓN CABECERA

La Operación Urbana Estratégica Cabecera se encuentra ubicada en el oriente de la zona urbana de la ciudad y cuenta con un área de aproximadamente 106.72 Ha que se distribuye en un total de 1457 predios actualmente.

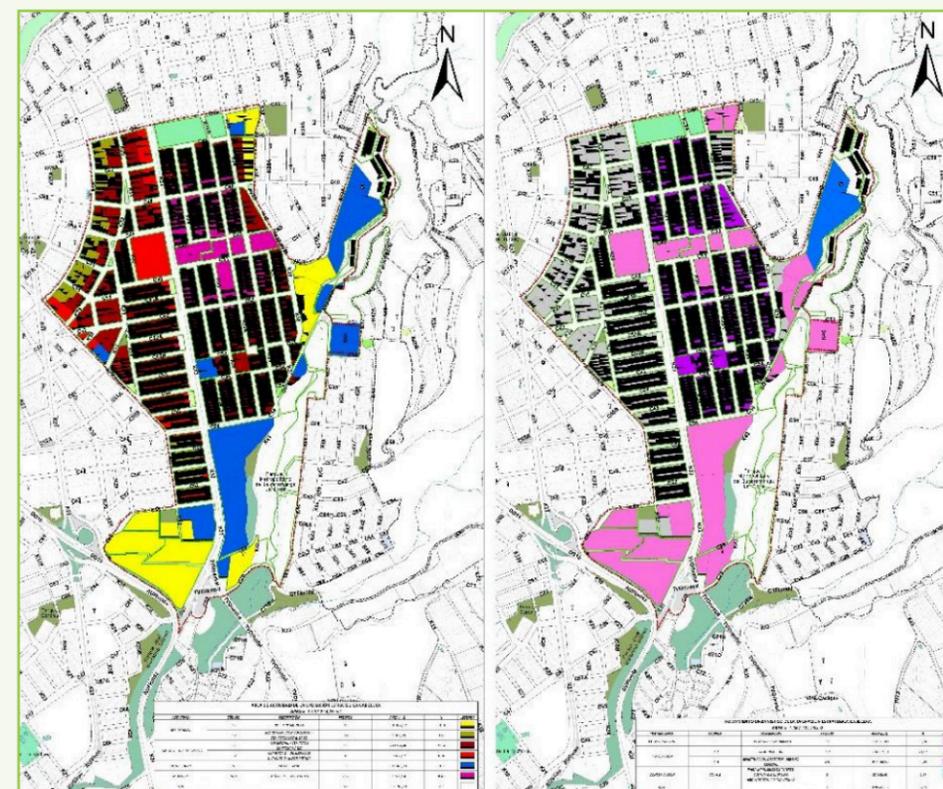


Figura 1. Plano D30. Áreas de Actividad y Tratamientos Operación Cabecera

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU



### Objetivo señalado en el POT

La Operación Urbana Estratégica Cabecera se encuentra ubicada en el oriente de la zona urbana de la ciudad y cuenta con un área de aproximadamente 106.72 Ha que se distribuye en un total de 1457 predios actualmente.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Ibid.,235.



## Áreas de actividad

Está intervenida por cuatro áreas de actividad, donde predomina la Actividad comercial y de servicios presente en el 28.98 % del área total de la operación. Dicha actividad se compone del Comercio de Servicios Empresariales y Servicios Livianos o al por menor. Las demás áreas de actividad en esta operación son de tipo Residencial, Dotacional y Múltiple.

Tabla 1. Área de actividad de la operación urbana estratégica Cabecera

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA CABECERA					
ÁREA = 1 067 224.25 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
RESIDENCIAL	R-1	RESIDENCIAL NETA	98	110 077.52	10.31
	R-2	RESIDENCIAL CON COMERCIO Y SERVICIOS LOCALIZADO	114	39 052.19	3.66
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-1	COMERCIAL Y SERVICIOS EMPRESARIALES	759	241 574.46	22.64
	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	146	67 660.67	6.34
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	18	113 420.13	10.63
MÚLTIPLE	M-1	MÚLTIPLE CENTRALIDAD	262	89 598.94	8.40
N/A	-	-	60	138 245.13	12.95
COMPONENTE VIAL	-	-	-	267 595.22	25.07

Nota: elaboración propia.



## Tratamientos<sup>99</sup>

Hay tres tratamientos de injerencia en la zona, el de mayor impacto es el tratamiento Renovación con un 39.51 % del área total de la operación. Adicionalmente, se encuentran el tratamiento de Consolidación y el tratamiento de Conservación. El Uso del suelo susceptible al tratamiento de Renovación en esta Operación es el Comercial.

Tabla 2. Tratamiento urbanístico de la operación urbana estratégica cabecera

Nota: elaboración propia.

<sup>99</sup> Ibid.,300.



## Edificabilidad<sup>100</sup>

**Índice de Ocupación POT:** en esta operación los índices se encuentran entre 0.1 y 0.7. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para este índice es 0.65.

**Índice de Ocupación Actual:** en la actualidad se evidencia un índice de ocupación que varía entre 0.01 y 0.93. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de ocupación actual es 0.63.

**Índice de Construcción POT:** en esta operación los índices se encuentran entre 2.1 y 5.0. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de construcción es 5.0.

**Índice de Construcción Actual:** se evidencia que los índices de construcción actuales se encuentran entre 0.01 y 5.61. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de construcción actual es 1.36.

**Altura Permitida POT:** en su mayoría la altura máxima permitida es libre a excepción de las manzanas 136, 139, 141, 142, 144, 145, 146, 173, 175, 253, 255, 256, 257, 293, 294, 335, 336, 338, 356, cuya altura permitida está entre los 3 y los 6 pisos.

**Altura Promedio Actual:** la altura promedio de las edificaciones en toda el área de la operación se encuentra entre 1 y 9 pisos. Siendo la altura de 2 pisos la más presente en el sector.



## Perfiles Viales<sup>101</sup>

La Operación Cabecera está compuesta por 7 perfiles viales diferentes a lo largo de su área y están clasificados de la siguiente manera: Perfil 12,00 A, Perfil 12,00 C, Perfil 14,00 B, Perfil 15,00 E, Perfil 16,00 B, Perfil 16,00 E y por último el perfil principal 24,00 A que abarca toda la KR 33.



## Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos

El 20.32 % del área total de la operación está afectado por cuatro zonas de amenaza producidas por zonas de ladera con pendientes que oscilan entre el 5 % y el 40 %. Para estas zonas se recomienda un adecuado tratamiento de mejoramiento de suelos y obras de mitigación para evitar la erosión y la inestabilidad que se puedan presentar.

El 79.68 % restante se encuentra en la zona de amenaza sísmica natural del municipio y es apta para edificar siguiendo todas las normas descritas en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Ibid.,580.

<sup>101</sup> Ibid.,79.

<sup>102</sup> Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica. NSR-10.

Respecto a las restricciones a la ocupación, las zonas más crítica de la operación se encuentran en el Parque Metropolitano la Flora que se reglamenta por la Ficha Técnica Zona 1- Occidente, Escarpe de Malpaso y otros escarpes.<sup>103</sup> En esta se restringe la construcción de nuevas áreas o la ampliación de las existentes, que además deben ser sometidas a estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para determinar su viabilidad o reubicación.

En el resto del área de la operación se establece que, para las edificaciones de más de ocho pisos, deben efectuarse estudios sísmicos particulares de sitio que deben formar parte de los estudios de suelos que se presentan para las solicitudes de licencias de construcción. Además, las acciones de prevención, mitigación y control para la estabilización de taludes y manejo adecuado de aguas lluvias deben ser ejecutadas por los propietarios o poseedores cuando se trate de predios de propiedad privada, y por el municipio o las autoridades competentes cuando se trate de zonas públicas.<sup>104</sup>



### Subsistema de Transporte

El subsistema de transporte en esta operación está compuesto por dos arterias de ciclorrutas, una parada de Metrolínea y una ruta Pretronal de Metrolínea por la KR 33.



### Subsistema de Infraestructura Vial

La infraestructura vial consta de una vía arterial secundaria que abarca toda la KR 33 que tiene mayor influencia en la operación, ocho vías arteriales terciarias comprendidas por la CL 48, la CL 52, la CL 56, la CL 65, la KR 29, la KR 31, la KR 35A y la KR 36, también de cinco vías tipo red local nivel 1 distribuidas entre la KR 28, la KR 29, la KR 31, la KR 38 y la CL 48.



### Sistema de Espacio Público

El espacio público de la operación estratégica cabecera se compone de 9 parques, entre los cuales se destacan el Parque San Pío fundado en 1964, uno de los más populares y emblemáticos de la ciudad gracias a su exuberante vegetación, espacios sombreados, bancos para descansar y a su majestuosa escultura la Gorda de Botero;<sup>105</sup> el Parque Metropolitano La Flora ubicado entre los barrios Terrazas y la Floresta, y que limita con la carrera antigua a Floridablanca, considerado el pulmón de Bucaramanga por su amplia vegetación y senderos llenos de naturaleza, es muy concurrido por las personas amantes del deporte y por aquellos que buscan desconectarse de la ciudad para ir de picnic con sus amigos o familia; el parque Antonio Nariño ubicado al lado de la Funeraria Los Olivos, y otros parques de bolsillo<sup>106</sup> que son espacios próximos a los ejes del sistema integrado de transporte masivo, proyectos viales o proyectos urbanos, destinados a la recuperación del espacio público. Además, este espacio público también tiene una zona deportiva que beneficia a la comunidad del sector.

<sup>103</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 357.

<sup>104</sup> Ibid., 370

<sup>105</sup> Jairo, Bacca, *Parque San Pío, Bucaramanga*, 2021.

<sup>106</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 203.



### Disponibilidad de Servicios Públicos

Se encuentran disponibles todos los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural domiciliario y aseo.



### Zonas de Protección o Conservación

En esta operación, se evidencia una zona de protección urbana comprendida por el Parque Metropolitano La Flora. Según el POT, este se define como una Estructura Ecológica Principal<sup>107</sup> en el componente de áreas de articulación y encuentro. También se encuentra el Edificio Armando Puyana declarado como Conservación de Tipo Arquitectónico.



### Fuentes Hídricas

Se identifican dos quebradas en la zona de alindamiento oriental de la operación: la Quebrada La Flora que afecta al Parque Metropolitano La Flora y la Quebrada La Terraza que fluye cerca de la Avenida Ciudad Jardín.



### Proyectos de Construcción Inscritos en Coordenada Urbana

Se evidencian 17 edificaciones registradas en el Censo de Coordenada Urbana que permiten realizar diversos análisis del mercado inmobiliario, y de la dinámica industrial y comercial asociada a la actividad edificadora de renovación urbana de la operación.

## CONCLUSIONES

Si se logra cumplir a cabalidad con el objetivo señalado en el POT, todo el sector de la operación puede constituirse como una pieza clave en el ordenamiento territorial gracias al gran desarrollo que se produciría en el sector. Sin embargo, hay que fortalecer la infraestructura vial en todo el sector de la operación para mejorar la accesibilidad y la movilidad que se ven afectadas por las bajas dimensiones de los perfiles viales presentes en la zona.

El sistema de transporte también se debe fortalecer para que las personas que se dirijan a la zona lo usen y se contribuya así con la descongestión del flujo vehicular.

También se evidencia el desarrollo predio a predio del sector con proyectos de parqueaderos, vivienda colectiva, comercio y servicios, lo cual un obstáculo para proponer el desarrollo de un proyecto de renovación de gran área.

<sup>107</sup> Ibid., 24

## OPERACIÓN ESTRATÉGICA CENTRALIDAD NORTE

Ubicada en la zona norte de la ciudad, la Operación Urbana Estratégica Centralidad Norte cuenta con un área aproximada de 34.31 Ha que se ve afectada en un 47.8 % por zonas verdes y distribuida en el resto del área en un total de 153 predios.

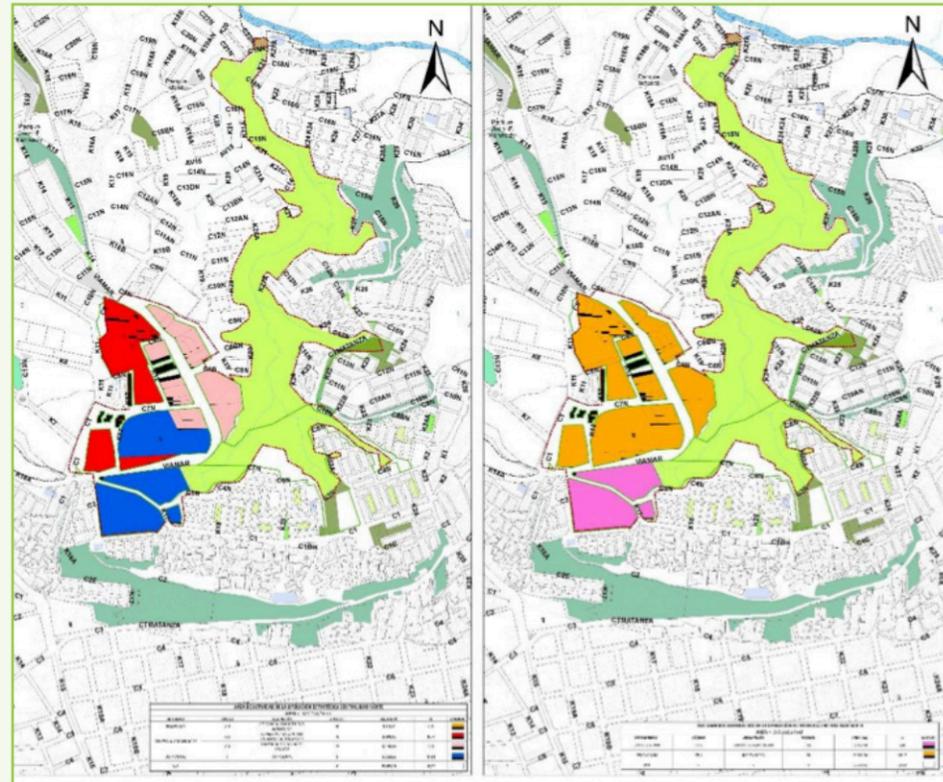


Figura 2. Plano D2. Áreas de Actividad y Tratamientos Operación Centralidad Norte

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU



### Objetivo señalado en el POT

Consolidar la centralidad norte de Bucaramanga mediante la integración del área de actividad múltiple planteada en el POT con el Portal del Sistema Integrado de Transporte Masivo y los Parques de escala metropolitana.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Concejo de Bucaramanga, *Comisión segunda o comisión del plan de gobierno y obras* (abril-mayo 2014), 54.



### Áreas de actividad

Hay tres áreas de actividad presentes que son de tipo Residencial, Dotacional y Comercial y de Servicios, esta última es la predominante con un 20.11 % del área total de la operación, distribuida entre Servicios Livianos y Pesados.

Tabla 3. Área de actividad de la operación urbana estratégica Centralidad Norte

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA CENTRALIDAD NORTE					
ÁREA = 343 110.14 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m <sup>2</sup> )	%
RESIDENCIAL	R-4	RESIDENCIAL CON ACTIVIDAD ECONÓMICA	50	2118.54	0.62
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	70	36 846.05	10.74
	C-3	COMERCIAL Y DE SERVICIOS PESADOS	22	32 153.96	9.37
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	5	51 153.23	14.91
N/A	-	-	6	56 689.31	16.52
COMPONENTE VIAL	-	-	-	164 149.05	47.84

Nota: elaboración propia.



### Tratamientos

Hay dos tratamientos de injerencia en la zona. El de mayor impacto es el tratamiento Renovación con un 26.51 % del área total de la operación. Adicionalmente, se encuentra el tratamiento de Consolidación con un 9.46 % de impacto.

Los tres usos del suelo presentes en esta operación son susceptibles al tratamiento de renovación.

Tabla 4. Tratamiento urbanístico de la operación urbana estratégica Centralidad Norte

TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA CENTRALIDAD NORTE					
ÁREA = 343 110.14 m <sup>2</sup>					
TRATAMIENTO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m <sup>2</sup> )	%
CONSOLIDACIÓN	TC-1	CONSOLIDACIÓN URBANA	54	32 469.84	9.46
RENOVACIÓN	TR-1	REACTIVACIÓN	93	89 801.94	26.17
N/A	-	-	6	56 689.31	16.52
COMPONENTE VIAL	-	-	-	164 149.05	47.84

Nota: elaboración propia.



### Edificabilidad<sup>100</sup>

**Índice de Ocupación POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.6 y el 0.8. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de ocupación es 0.65.

**Índice de Ocupación Actual:** en la actualidad se evidencia un índice de ocupación que varía entre el 0.09 y el 0.74. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de ocupación actual es 0.35.

**Índice de Construcción POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 2.4 y el 5.0. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de construcción es 5.0.

**Índice de Construcción Actual:** se evidencia que los índices de construcción presentes actualmente se encuentran entre el 0.17 y el 1.01. Realizando un análisis estadístico, se determina que el promedio para el índice de construcción actual es 0.49.

**Altura Permitida POT:** la zona urbanizable de la operación permite una altura libre a excepción de las manzanas 172, 191, 194, 297 y 763 donde la altura máxima permitida oscila entre 3 y 5 pisos.

**Altura Promedio Actual:** en toda el área de la operación se puede observar que en promedio la altura de las edificaciones se encuentra entre 1 y 2 pisos. Siendo la altura de 1 piso la más presente en el sector.



### Perfiles Viales<sup>101</sup>

La operación Centralidad Norte está compuesta por 2 perfiles viales diferentes a lo largo de su área, el principal es el perfil 32,00 A de la Vía al Mar que atraviesa la operación y el perfil que compone el resto de la operación aún no se encuentra definido en el POT.



### Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos

El área total de la operación está afectada por cuatro zonas de amenaza producidas por zonas de ladera con pendientes que oscilan entre el 5 % y el 40 %. Para estas zonas se recomienda un adecuado tratamiento de mejoramiento de suelos y obras de mitigación para evitar la erosión y la inestabilidad que se puedan presentar.

Respecto a las restricciones a la ocupación, las zonas más críticas que afectan la operación son las definidas en la Zona 1- Occidente, Escarpe de Malpaso y otros escarpes y la Zona 2-Norte la Esperanza<sup>109</sup>, que restringen totalmente la construcción de nuevas áreas o la ampliación de las

<sup>109</sup> *Ibíd.*, 365.

edificaciones existentes, que además deben ser sometidas a estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para determinar su viabilidad o reubicación.

Se recomiendan estudios hidrogeológicos de vulnerabilidad, amenaza y riesgo detallados, coordinados por el municipio y las autoridades ambientales competentes. Además, se deben llevar a cabo obras de estabilización del terreno, mejoras geotécnicas y otras acciones que se consideren necesarias según el Plan de Manejo de Riesgos del municipio.<sup>110</sup>



### Subsistema de Transporte

El subsistema de transporte de esta operación lo compone una estación del Sistema de Transporte Metrolínea y una ruta alimentadora que hace su recorrido a través de la zona de influencia de la operación en la Vía al Mar, la CL 7N, la CL 1 y la Conectante a Matanza. En la zona de esta Operación Urbana Estratégica no hay presencia de Ciclorrutas.



### Subsistema de Infraestructura Vial

La infraestructura vial consta de una vía arterial primaria que abarca la Vía al Mar, una red local vial nivel 1 comprendida por la CL 1 y la KR 17 y también una red local nivel 2 comprendida por la CL 6N, la CL 7N y la KR 12.



### Sistema de Espacio Público

El espacio público de la Operación Estratégica Centralidad Norte se compone del Parque Metropolitano del Norte que se ubica entre las comunas 1 y 2, sobre la escarpa occidental, destinado a la recreación pasiva y de educación ambiental para la población metropolitana y del área norte de Bucaramanga<sup>111</sup>, y de una cancha en el barrio Esperanza III que sirve de escenario deportivo para la comunidad.



### Disponibilidad de Servicios Públicos

Se encuentran disponibles todos los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural domiciliario y aseo

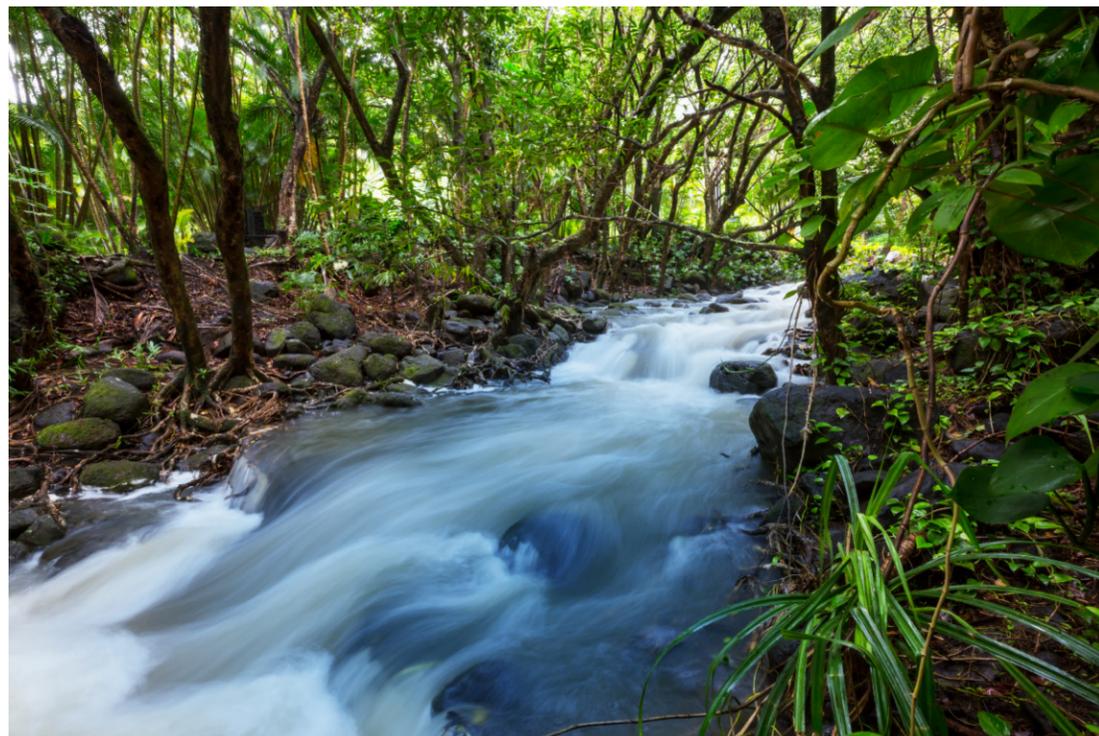


### Zonas de Protección o Conservación

El Parque Metropolitano del Norte, presente en esta operación hace parte del suelo de protección urbana que, según el POT, se encuentra definido como una Estructura Ecológica Principal en el componente de áreas de articulación y encuentro.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, 365.

<sup>111</sup> Área Metropolitana de Bucaramanga. *Parque Metropolitano del Norte*, 2013.



### Fuentes Hídricas

Se identifica la Quebrada La Esperanza que tiene su recorrido a lo largo del Parque Metropolitano del Norte ubicado en esta operación.



### Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana

Se evidencia 1 proyecto registrado en el Censo de Coordinada Urbana, lo cual indica una baja oferta en el sector y dificulta efectuar diversos análisis del mercado inmobiliario, y de la dinámica industrial y la comercial asociada a la actividad edificadora de renovación urbana de la operación.

## CONCLUSIONES

El objetivo de esta operación se puede reforzar mediante el mayor aprovechamiento de los usos del suelo a través de actuaciones de reactivación en las zonas catalogadas con tratamiento de Renovación Urbana.

Es una zona con grandes problemas de estabilidad geotécnica, el área total de la operación se encuentra afectada por zonas de amenaza natural y restricciones a la ocupación que la hacen poco viable al momento de evaluar la prefactibilidad de obras arquitectónicas.

La accesibilidad al sector es bastante deficiente debido a la falta de transporte; es importante cumplir con la integración del portal del Metrolínea para satisfacer esta necesidad.

## OPERACIÓN PUERTA DEL SOL

La Operación Urbana Estratégica Puerta del Sol se encuentra ubicada en el centro de la zona urbana de la ciudad y cuenta con un área aproximada de 15.48 Ha que se distribuye en un total de 103 predios actualmente.

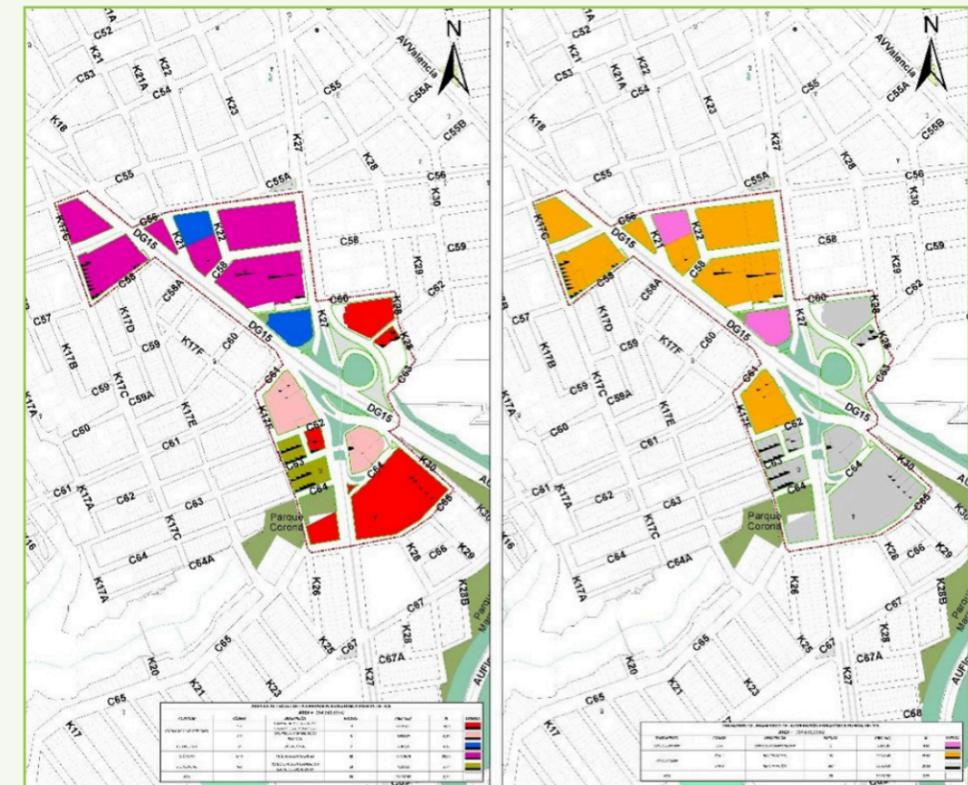


Figura 3. Plano D22. Áreas de Actividad y Tratamientos Operación Puerta del Sol

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU



### Objetivo señalado en el POT

Conformar una pieza central dentro de un área de actividad económica predominantemente comercial. Articular funcional y espacialmente sectores estratégicos, donde actualmente prevalecen condiciones derivadas de impactos en la movilidad y en el espacio público, por efecto de la presencia de áreas extensivas de comercio, lo que adquiere una connotación especial cuando se cruza con la incidencia de la presencia de interconectores de la malla vial arterial.<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Sergio Isnardo, Muñoz Villareal, Bucaramanga, Piensa en grande, 2020.



## Áreas de actividad

Esta intervenida por cuatro áreas de actividad, donde las que predominan son la **Actividad múltiple** con un 22.07 % del área total y la **Actividad comercial y de servicios** que está presente en el 21.03 % del área total de la operación, esta actividad se compone del Comercio de Servicios Livianos o al por menor y Servicios Pesados.

Las demás áreas de actividad en esta operación son de tipo Residencial y Dotacional.

Tabla 5. Área de actividad de la operación urbana estratégica Puerta del Sol

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA PUERTA DEL SOL					
ÁREA = 154 845.65 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	18	23 023.91	14.87
	C-3	COMERCIAL Y DE SERVICIOS PESADOS	9	9532.07	6.16
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	2	6387.35	4.12
MÚLTIPLE	M-1	MÚLTIPLE CENTRALIDAD	30	34 176.73	22.07
RESIDENCIAL	R-2	RESIDENCIAL CON COMERCIO Y SERVICIOS LOCALIZADO	18	4237.25	2.74
N/A	-	-	26	13 187.52	8.52
COMPONENTE VIAL	-	-	-	64 300.82	41.53

Nota: elaboración propia.



## Tratamientos

Hay dos tratamientos de injerencia en la zona, el de mayor impacto es el tratamiento Renovación con un 45.83 % del área total de la operación. Adicional a este, se encuentra el tratamiento de Consolidación con apenas una presencia del 4.12 %.

En este sector, los usos del suelo o áreas de actividad susceptibles al tratamiento de renovación son los de tipo Comercial y de Servicios, Residencial y Múltiple.

Tabla 6. Tratamiento urbanístico de la operación urbana estratégica Puerta del Sol

TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA PUERTA DEL SOL					
ÁREA = 343 110.14 m <sup>2</sup>					
TRATAMIENTO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
CONSOLIDACIÓN	TC-1	CONSOLIDACIÓN URBANA	2	6387.35	4.12
RENOVACIÓN	TRA-1	REACTIVACIÓN	35	39 949.45	25.80
	TRA-2	REACTIVACIÓN	397	31 020.50	20.03
N/A	-	-	26	13 187.52	8.52
COMPONENTE VIAL	-	-	-	64 300.82	41.53

Nota: elaboración propia.



## Edificabilidad

**Índice de Ocupación POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.4 y el 0.65. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para este índice de ocupación es 0.65.

**Índice de Ocupación Actual:** en la actualidad se evidencia un índice de ocupación que varía entre el 0.13 y el 0.91. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de ocupación actual es 0.51.

**Índice de Construcción POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.8 y el 5.0. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de construcción es 5.0.

**Índice de Construcción Actual:** se evidencia que los índices de construcción presentes actualmente se encuentran entre el 0.13 y el 3.56. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de construcción actual es 1.02

**Altura Permitida POT:** su gran mayoría la altura máxima permitida es libre a excepción de las manzanas 149, 457, 338 y 339 donde la altura máxima permitida se encuentra entre 2 y 5 pisos.

**Altura Promedio Actual:** en toda el área de la operación se puede observar que en promedio la altura de las edificaciones se encuentra entre 1 y 12 pisos. La altura de 2 pisos la más presente en el sector.



### Perfiles Viales

La operación Puerta del Sol está compuesta por 9 perfiles viales diferentes a lo largo de su área y están clasificados de la siguiente manera: Perfil 10,00 A, Perfil 12,00 C, Perfil 15,00 F, Perfil 16,00 B, Perfil 17,00 A, Perfil 17,00 C, Perfil 17,60 A, Perfil 20,5 A y por último el perfil principal de 32,00 A que abarca la vía de la KR 27 y la Diagonal 15.



### Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos

En la zona de la operación no se presentan amenazas o riesgos urbanos producidos por las condiciones geomorfológicas del terreno. Sin embargo, las edificaciones se deben construir siguiendo todos los parámetros descritos en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 para mitigar cualquier condición latente derivada de un sismo.

Para edificaciones con más de 8 pisos deben efectuarse estudios sísmicos particulares de sitio que deben formar parte de los estudios de suelos que se presentan para las solicitudes de licencias de construcción. Además, las acciones de prevención, mitigación y control para la estabilización de taludes y manejo adecuado de aguas lluvias deben ser ejecutadas por los propietarios o poseedores cuando se trate de predios de propiedad privada, y por el municipio o las autoridades competentes cuando se trate de zonas públicas.



### Subsistema de Transporte

El subsistema de transporte en esta operación está compuesto por cuatro paradas del Sistema de Transporte Metrolínea, una ruta Troncal que circula por la DG G 15 y tres rutas Pretroncales que circulan por la CL 55, la CL 56 y la KR 27. Además, se complementa con una arteria de ciclorruta que fluye a través de la CL 55 entre la KR 17C y la DG 15 que hacen parte de esta operación.



### Subsistema de Infraestructura Vial

La infraestructura vial de este sector se constituye de una red arterial primaria comprendida por la DG 15 y la KR 27, una red arterial terciaria comprendida por la CL 56, la CL 58, la CL 61, la KR 22, la KR 21 y la KR 30, además de tres vías tipo red local nivel 1 que son la CL 64, la CL 65 y la KR 17C.



### Sistema de Espacio Público

El espacio público de esta operación está compuesto por cuatro parques tipo paisajístico, un parque de bolsillo y dos parques locales como lo son el Parque Corona en el Barrio la Victoria y el Parque Tanque de la Puerta del Sol, atractivo por su fuente de agua y de interés ya que debajo de este yace un tanque del acueducto metropolitano que suministra agua a ciertas partes del sector. Además, se evidencia una zona deportiva compuesta por una cancha que beneficia a la comunidad del sector.



### Disponibilidad de Servicios Públicos

Se encuentran disponibles todos los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural domiciliario y aseo



### Zonas de Protección o Conservación

No se evidencian Zonas de protección o conservación en la Operación Urbana Estratégica Puerta del Sol.



### Fuentes Hídricas

No se identifican fuentes hídricas en el sector de la operación.



### Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana

Se evidencian 3 edificaciones registradas en el Censo de Coordinada Urbana, que indican una baja oferta en el sector y dificultan realizar un análisis del mercado inmobiliario, y de la dinámica industrial y comercial asociadas a la actividad edificadora de renovación urbana de la operación.

## CONCLUSIONES

La articulación funcional y espacial de los sectores estratégicos que han sido impactados por la movilidad y la invasión del espacio público garantiza el cumplimiento del objetivo de la operación. Esto se debe a que es un sector que se encuentra bastante segregado por a la presencia de las vías metropolitanas y municipales que convergen en esta operación, lo que dificulta generar proyectos de gran escala y solo existe la posibilidad de desarrollar proyectos de menor escala.

Al lograr esto, el área de la operación se puede constituir como una pieza central dentro de un sector principalmente de actividades económicas comerciales.

Una ventaja de la intervención de las vías metropolitanas y municipales en este sector es la gran accesibilidad que permite además la influencia del Sistema de Transporte Metrolínea en el área de la operación que es grande y facilita el desplazamiento de las personas.

## OPERACIÓN MORRORRICO - GUARÍN

La Operación Urbana Estratégica Morrorrigo - Guarín se encuentra ubicada sobre la zona oriental de la ciudad y cuenta con un área aproximada de 79.94 Ha que se distribuye en un total de 2796 predios.

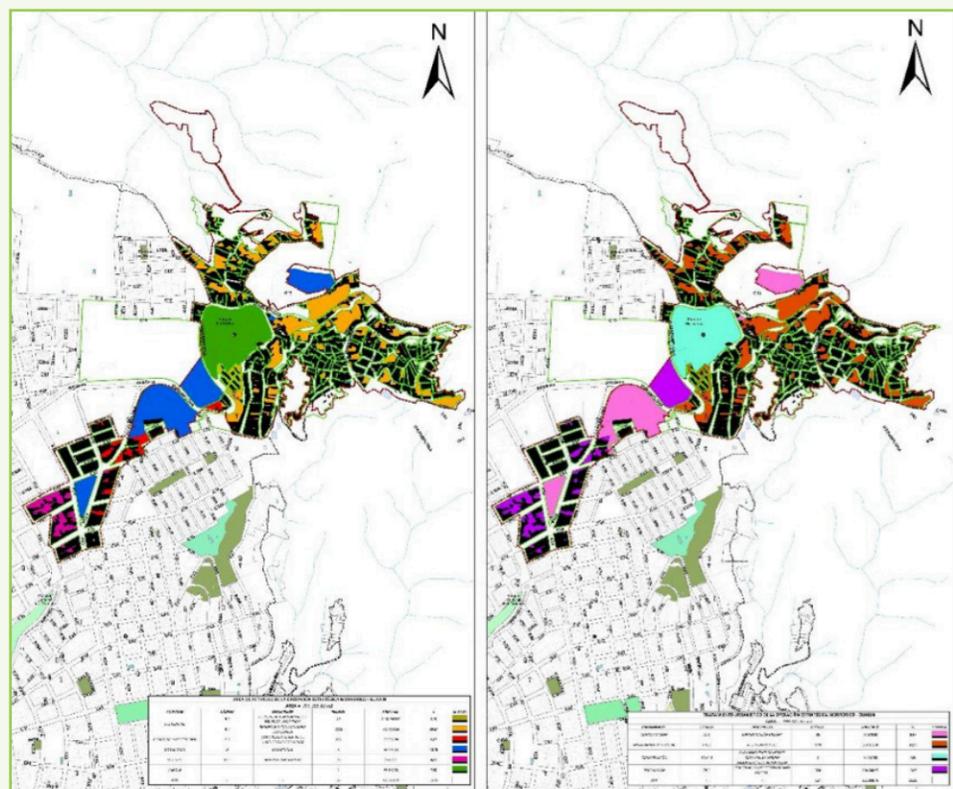


Figura 4. Plano D26. Áreas de Actividad y Tratamientos Operación Morrorrigo-Guarín

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU



### Objetivo señalado en el POT

Mejorar integralmente a partir de acciones de reordenación o adecuación aplicables a los sectores de Buenavista, Buenos Aires, Miraflores, Albania, Morrorrigo, Vegas de Morrorrigo, El Diviso, Los Sauces; buscando corregir las deficiencias urbanísticas, que apunten a la construcción y cualificación del espacio público, las dotaciones e infraestructuras, las condiciones de habitabilidad, la legalización de la tenencia, el reconocimiento de la edificación, el mejoramiento de las viviendas, y el reforzamiento estructural, derivada de la forma de ocupación informal.<sup>113</sup>

<sup>113</sup> Alcaldía de Bucaramanga, *Respuestas a las temáticas de las ponencias del Cabildo Abierto sobre el proyecto de Acuerdo 003 de 2014- Plan de Ordenamiento territorial de segunda generación*, (11 de abril de 2014).

Consolidar urbanistamente los sectores de Galán, Los Tejados, que pertenecen a urbanizaciones, conjuntos, o proyectos de vivienda en serie, que mantiene sus características urbanas, viales, espacio público, dotacionales y ambientales y deben conservarse como orientación de los procesos de construcción. Reactivar los sector urbano especial de Galán, La Aurora y El Prado, mediante la concurrencia de acciones, dada la mezcla de condiciones y usos existentes.<sup>114</sup>



### Áreas de actividad

El uso del suelo está distribuido en cuatro áreas de actividad, la predominante con un 39.93 % del área total es la actividad de tipo **Residencial** compuesta por actividades económicas, comercio y servicios localizados. A esta se suman las áreas de actividad Comercial y de Servicios, Dotacional y Múltiple.

Tabla 7. Área de actividad de la operación urbana estratégica Morrorrigo - Guarín

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA MORRORRICO - GUARÍN					
ÁREA = 799 385.65 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
RESIDENCIAL	R-2	RESIDENCIAL CON COMERCIO Y SERVICIOS LOCALIZADO	10	2100.1963.52	0.26
	R-4	RESIDENCIAL CON ACTIVIDAD ECONÓMICA	2276	317 118.54	39.67
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	256	52 958.98	6.62
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	8	86 005.54	10.76
MÚLTIPLE	M-1	MÚLTIPLE CENTRALIDAD	117	37 459.71	4.69
N/A	-	-	127	121 938.76	15.25
COMPONENTE VIAL	-	-	-	118 646.10	14.84

Nota: elaboración propia.

<sup>114</sup> Alcaldía de Bucaramanga, *Respuesta oficio 933 proposición No. 12*, (30 de octubre de 2020).



## Tratamientos

Hay cuatro tratamientos de injerencia en la zona, los de mayor impacto son los de mejoramiento integral con un 39.95 % y el de Renovación con un 13.09 % del área total de la operación. Adicionalmente, se encuentran los tratamientos de Conservación y Consolidación.

En esta operación, los usos del suelo o áreas de actividad susceptibles al tratamiento de Renovación son los de tipo Múltiple, Residencial, Comercial y de Servicios.

Tabla 8. Tratamiento urbanístico de la operación urbana estratégica Morrorríco - Guarín

TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA MORRORRICO - GUARÍN					
ÁREA = 799 385.65 m <sup>2</sup>					
TRATAMIENTO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
CONSOLIDACIÓN	TC-1	CONSOLIDACIÓN URBANA	35	71 678.83	8.97
MEJORAMIENTO INTEGRAL	TMI-2	REORDENAMIENTO	2278	319 319.18	39.95
CONSERVACIÓN	TCoA-1	PARA INMUEBLES DE INTERÉS CULTURAL DEL GRUPO ARQUITECTÓNICO AGRUPACIÓN	2	63 157.83	7.90
RENOVACIÓN	TR-3	REACTIVACIÓN DE SECTOR URBANO ESPECIAL	354	104 644.95	13.09
N/A	-	-	127	121 938.76	15.25
COMPONENTE VIAL	-	-	-	118 646.10	14.84

Nota: elaboración propia.



## Edificabilidad

**Índice de Ocupación POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.4 y el 0.8. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de ocupación es 0.8.

**Índice de Ocupación Actual:** en la actualidad se evidencia un índice de ocupación que varía entre el 0.12 y el 1.0. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de ocupación actual es 1.00.

**Índice de Construcción POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.8 y el 4.0. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de construcción es 1.6.

**Índice de Construcción Actual:** se evidencia que los índices de construcción presentes actualmente se encuentran entre el 0.95 y el 2.58. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de construcción actual es 0.95.

**Altura Permitida POT:** la zona urbanizable de la operación permite una altura máxima de dos pisos a excepción de las manzanas 52, 55, 56 y 193 donde se permite una altura libre y las manzanas 169, 177, 178, 179, 180, 182, 184, 189, 191, 192 y 193 donde es permitida una altura entre 3 y 5 pisos.

**Altura Promedio Actual:** en toda el área de la operación se puede observar que en promedio la altura de las edificaciones se encuentra entre 1 y 4 pisos. Siendo la altura de 1 piso la más presente en el sector.



## Perfiles Viales

La operación Morrorríco - Guarín está compuesta por 17 perfiles viales a lo largo de su área y se clasifican de la siguiente manera: Perfil 10,00 A, Perfil 12,00 C, Perfil 13,00 B, Perfil 13,00 C, Perfil 15,00 A, Perfil 15,00 F, Perfil 16,00 B, Perfil 17,00 B, Perfil 17,00 C, Perfil 19,00 A, Perfil 20,00 A, Perfil 20,00 B, Perfil 21,50 A, Perfil 24,00A, Perfil 24,50 A y los de mayor influencia en la zona que son el Perfil 32,00 D a lo largo de la Vía a Pamplona y un Perfil aún no definido en el POT en toda la zona de Morrorríco.



## Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos

El 75.87 % del área total de la operación está afectado por cuatro zonas de amenaza producidas por zonas de ladera con pendientes que oscilan entre el 5 % y 40 %. Para estas zonas se recomienda un adecuado tratamiento de mejoramiento de suelos y obras de mitigación para evitar la erosión y la inestabilidad que se puedan presentar.

El 24.13 % restante se encuentra en la zona de amenaza sísmica natural del municipio y es apta para edificar siguiendo todas las normas descritas en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

Frente a las restricciones a la ocupación, la zona más crítica que afecta la operación es la definida en la Zona-3 Morrorríco<sup>115</sup> donde no es permitida la construcción de nuevas áreas o la ampliación de las existentes que, además, deberán ser sometidas a estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para determinar su viabilidad o reubicación según los planes estratégicos de mejoramiento integral de hábitat para la comuna 14.

En el resto del área de la operación, se establece que para las edificaciones de más de ocho pisos deben efectuarse estudios sísmicos particulares de sitio que deben formar parte de los estudios de suelos que se presentan para las solicitudes de licencias de construcción. Además, las acciones de prevención, mitigación y control para la estabilización de taludes y manejo adecuado de aguas lluvias deben ser ejecutadas por los propietarios o poseedores cuando se trate de predios de propiedad privada, y por el municipio o las autoridades competentes cuando se trate de zonas públicas.

<sup>115</sup> Alcaldía de Bucaramanga, Acuerdo 011 de 2014, 366.



### Subsistema de Transporte

El subsistema de transporte de esta operación lo compone una arteria de Ciclorrutas en la CL 32 entre la KR 38 y la KR 31 y una ruta Pretroncal del Sistema de Transporte Metrolínea que hace su recorrido por la KR 33A de influencia en esta operación. En el sector de esta Operación Urbana Estratégica no hay presencia de estaciones del Metrolínea.



### Subsistema de Infraestructura Vial

La infraestructura vial consta de una vía arterial primaria que abarca la Vía a Pamplona, una vía arterial secundaria a lo largo de la KR 33, una red vial terciaria conformada por la KR 33A, la CL 34 y la CL 33; una vía tipo red local vial nivel 1 comprendida por la CL 32 y también una red local nivel 2 a lo largo de la Comuna 14.



### Sistema de Espacio Público

El espacio público de la Operación Estratégica Morrorríco – Guarín se compone por el Parque Morrorríco ubicado en el Barrio Morrorríco de la Comuna 14. Este parque es bastante atractivo para la comunidad gracias a sus senderos en medio de la naturaleza y la gran variedad de aves silvestres que habitan en él y que se pueden observar desde el inicio del trayecto. En este lugar se ubican 15 estaciones del viacrucis y es muy concurrido en Semana Santa por los fieles que hacen el recorrido a través de estas para llegar a la parte alta del parque donde se encuentra la estatua del Sagrado Corazón de Jesús y un mirador donde se puede descansar y disfrutar de la vista a la ciudad.<sup>116</sup> En el área total de la operación no se evidencian escenarios deportivos para la comunidad.



### Disponibilidad de Servicios Públicos

Se encuentran disponibles todos los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural domiciliario y aseo.



### Zonas de Protección o Conservación

No se evidencian Zonas de protección o conservación en la Operación Urbana Morrorríco – Guarín.



### Fuentes Hídricas

Se identifican dos ramales de la Quebrada la Iglesia que atraviesan la Comuna 14 entre los barrios Limoncito, Buenos Aires y Miraflores.

<sup>116</sup> Angie, Alayón, *Bucaramanga, la ciudad de los parques, apuesta al turismo vivencial*, (El Nuevo Siglo, diciembre 16 de 2021)



### Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana

Se evidencian 3 proyectos registrados en el Censo de Coordinada Urbana, lo cual indica una baja oferta en el sector y dificulta efectuar diversos análisis del mercado inmobiliario, y de la dinámica industrial y comercial asociada a la actividad edificadora de renovación urbana de la operación.

### CONCLUSIONES

Si el objetivo de la operación se cumple en su totalidad, se puede contribuir al mejoramiento integral del sector que principalmente es residencial y al aumento de la calidad de vida de las personas que allí residen. En esta operación se hace necesaria una intervención para disminuir el déficit del espacio público, privado, los equipamientos colectivos, las condiciones precarias en el urbanismo y dar solución a las presuntas ocupaciones ilegales del suelo mediante los estudios y procesos que determinen la viabilidad o reubicación de asentamientos según lo establecido en los planes estratégicos de mejoramiento integral de hábitat para la Comuna 14.

En la operación no hay presencia de estaciones del Sistema de Transporte Metrolínea, lo cual hace necesaria la implementación de este sistema para mejorar la accesibilidad y el desplazamiento hacia este sector. Es posible que este déficit se deba a la baja infraestructura vial presente en la Comuna 14, por ende sería importante plantear una mejora en la infraestructura vial de este sector para que se puedan abrir rutas complementarias que beneficien al sector.



## OPERACIÓN PAR VIAL SAN FRANCISCO

La Operación Urbana Estratégica San Francisco se encuentra ubicada en el centro de la zona urbana de la ciudad y cuenta con un área aproximada de 108.68 Ha que se distribuye en un total de 2903 predios actualmente.

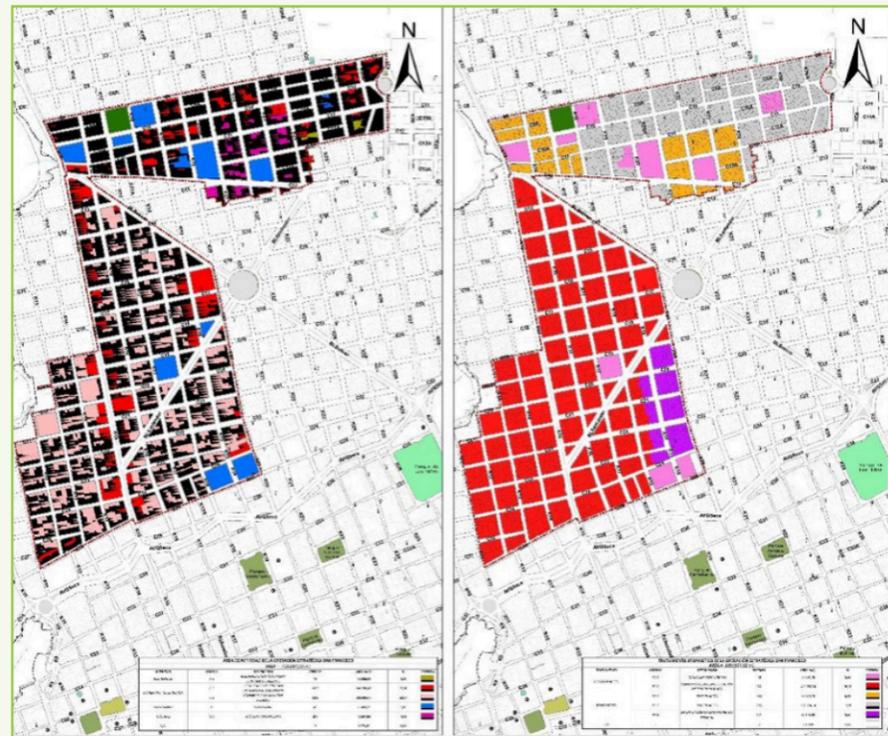


Figura 5. Plano D10. Áreas de Actividad y Tratamientos Operación Par Vial San Francisco

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU



### Objetivo señalado en el POT

Incentivar procesos de actualización de la zona con el fin de lograr mayores densidades dentro de un Zona con importantes áreas de actividad comercial con énfasis residencial y dotacional, acorde con las condiciones de centralidad del sector. Recualificar esta área estratégica, en perspectiva de consolidar su papel como área central, dada su evidente relación con el sistema de transporte y con el conjunto de equipamientos metropolitanos localizados en el cuadrante norte del área urbana. Generar espacio público y áreas para estacionamiento y servicio a los vehículos.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Concejo de Bucaramanga, *Comisión segunda o comisión del plan de gobierno y obras* (abril-mayo 2014), 55.



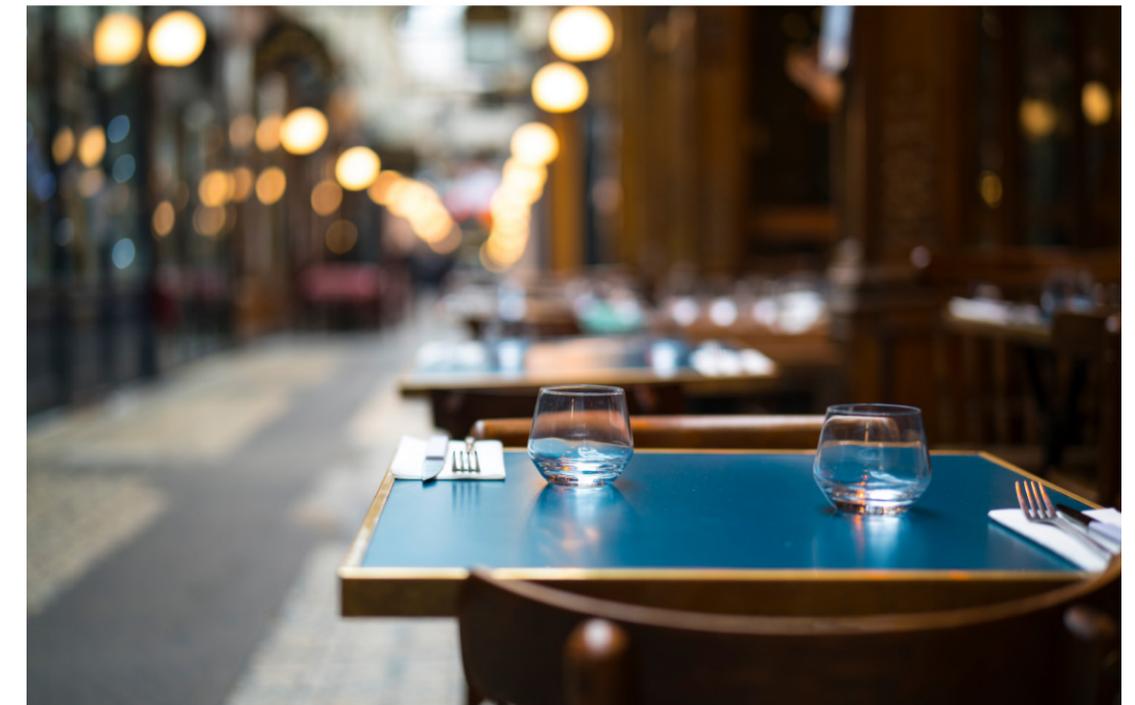
### Áreas de actividad

Está intervenida por cuatro áreas de actividad, donde la predominante es la **Actividad Comercial y de Servicios** que está presente en el 55.47 % del área total de la operación y que se compone del Comercio de Servicios Empresariales y Servicios Livianos o al por menor. Las demás áreas de actividad en esta operación son de tipo Residencial, Dotacional y Múltiple.

Tabla 9. Área de actividad de la operación urbana estratégica san Francisco

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA SAN FRANCISCO					
ÁREA = 1 086 807.82 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
RESIDENCIAL	R-2	RESIDENCIAL CON COMERCIO Y SERVICIOS LOCALIZADO	78	13 306.04	1.22
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	1193	242 386.80	22.30
	C-3	COMERCIAL Y DE SERVICIOS PESADOS	1380	360 466.67	33.17
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	42	61 495.59	5.66
MÚLTIPLE	M-1	MÚLTIPLE CENTRALIDAD	207	43 597.94	4.01
N/A	-	-	3	6.979.49	0.64
COMPONENTE VIAL	-	-	-	358 575.30	32.99

Nota: elaboración propia.





## Tratamientos

Hay dos tratamientos de injerencia en la zona, el de mayor impacto es el tratamiento de Consolidación con un 43.6 % del área total de la operación. Adicionalmente, se encuentra el tratamiento de Renovación con una presencia del 22.59 % en el área de la operación.

En este sector, los usos del suelo o áreas de actividad susceptibles al tratamiento de renovación son los de tipo Comercial y de Servicios, Residencial y Múltiple localizados en la zona norte de la operación.

Tabla 10. Tratamiento urbanístico de la operación urbana estratégica San Francisco

TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA SAN FRANCISCO					
ÁREA = 1 086 807.82 m <sup>2</sup>					
TRATAMIENTO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
CONSOLIDACIÓN	TC-1	CONSOLIDACIÓN URBANA	40	57 801.76	5.32
	TC-2	CONSOLIDACIÓN CON GENERACIÓN DE ESPACIO PÚBLICO	1561	415 985.94	38.28
RENOVACIÓN	TR-1	REACTIVACIÓN	383	67 670.74	6.23
	TR-2	REACTIVACIÓN	795	138 674.14	12.76
	TR-3	REACTIVACIÓN DE SECTOR URBANO ESPECIAL	121	39 146.88	3.60
N/A	-	-	3	6979.49	0.64
COMPONENTE VIAL	-	-	-	360 548.87	33.18

Nota: elaboración propia.



## Edificabilidad

**Índice de Ocupación POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.4 y el 0.65. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para este índice de ocupación es 0.65.

**Índice de Ocupación Actual:** en la actualidad se evidencia un índice de ocupación que varía entre el 0.11 y el 1.0. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de ocupación actual es 0.87.

**Índice de Construcción POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 2.1 y el 5.0. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de construcción es 5.0.

**Índice de Construcción Actual:** se evidencia que los índices de construcción presentes actualmente se encuentran entre el 0.31 y el 3.83. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de construcción actual es 0.94.

**Altura Permitida POT:** Casi en la totalidad de la operación, la altura máxima permitida es libre a excepción de las manzanas 205 y 24 donde la altura máxima permitida es de 3 pisos.

**Altura Promedio Actual:** en toda el área de la operación se puede observar que en promedio la altura de las edificaciones se encuentra entre 1 y 19 pisos. Siendo la altura de 1 piso la más presente en el sector.



## Perfiles Viales

La operación San Francisco está compuesta por 9 perfiles viales diferentes a lo largo de su área y están clasificados de la siguiente manera: Perfil 14,00 G, Perfil 15,00 D, Perfil 15,00 F, Perfil 16,00 E, Perfil 17,00 B, Perfil 20,50 A, Perfil 30,00 A, Perfil 32,00 B y Perfil 33,00 A.



## Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos

En la zona de la operación no se presentan amenazas o riesgos urbanos producidos por las condiciones geomorfológicas del terreno. Sin embargo, las edificaciones se deben construir siguiendo todos los parámetros descritos en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 para mitigar cualquier condición latente derivada de un sismo.

Para edificaciones de más de 8 pisos deben efectuarse estudios sísmicos particulares de sitio que deben formar parte de los estudios de suelos que se presentan para las solicitudes de licencias de construcción. Además, las acciones de prevención, mitigación y control para la estabilización de taludes y manejo adecuado de aguas lluvias deben ser ejecutadas por los propietarios o poseedores cuando se trate de predios de propiedad privada, y por el municipio o las autoridades competentes cuando se trate de zonas públicas.



## Subsistema de Transporte

El subsistema de transporte en esta operación está compuesto por nueve paradas del Sistema de Transporte Metrolínea, 4 rutas Pretroncales que circulan por la KR 15, la KR 27, la CL 10 y la CL 10. Además se complementa con tres arterias de ciclorrutas que fluyen a través de la CL 9, la KR 21 y el BL Santander.



## Subsistema de Infraestructura Vial

La infraestructura vial de este sector se constituye de una red arterial primaria comprendida por el BL Bolívar y la KR 15, una red arterial secundaria constituida por la CL 10, la CL 11 y la KR 27, una red arterial terciaria conformada por la KR 13, la KR 14, la KR 17, la KR 18, la KR 21 y la KR 22. También existe una red local vial tipo 1 constituida por la KR 16, la KR 19, la KR 24, la KR 25, la CL 12, la CL 13, la CL 19, la CL 20 y la CL 22.



### Sistema de Espacio Público

El espacio público de esta operación está compuesto por un escenario deportivo en el Parque Cristo Rey, dotado con tres canchas y un gimnasio al aire libre para el uso de la comunidad. Además, se encuentran las instalaciones de este parque que se encuentra alinderado por la CL 9 y la CL 10, entre las KR 17 y KR 18 frente a la Universidad Santo Tomás.



### Disponibilidad de Servicios Públicos

Se encuentran disponibles todos los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural domiciliario y aseo.



### Zonas de Protección o Conservación

No se evidencian Zonas de protección o conservación en la Operación Urbana Estratégica San Francisco.



### Fuentes Hídricas

No se identifican fuentes hídricas en el sector de la operación.



### Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana

Se evidencian 27 edificaciones registradas en el Censo de Coordinada Urbana, que indican una buena oferta en el sector y contribuyen con gran información para realizar un análisis del mercado inmobiliario, y de la dinámica industrial y comercial asociada a la actividad edificadora de renovación urbana de la operación.

## CONCLUSIONES

Para alcanzar el objetivo de la operación y poder garantizar la densificación del sector es necesario incentivar procesos de renovación mediante la dotación de lugares de espacio público y de equipamientos colectivos para este sector de gran importancia comercial y residencial.

En esta operación no se evidencian zonas de afectación por amenaza natural, lo cual facilita los procesos urbanísticos y la gran oferta de vivienda que ya se puede observar en este sector.

Hay presencia de una gran infraestructura de transporte público, lo que contribuye al desarrollo del sector gracias a la accesibilidad que este permite.

## OPERACIÓN BORDE ESCARPE

la Operación Urbana Estratégica Borde Escarpe se encuentra ubicada sobre la zona occidental de la ciudad y cuenta con un área aproximada de 82.3 Ha que se distribuye en un total de 128 manzanas.

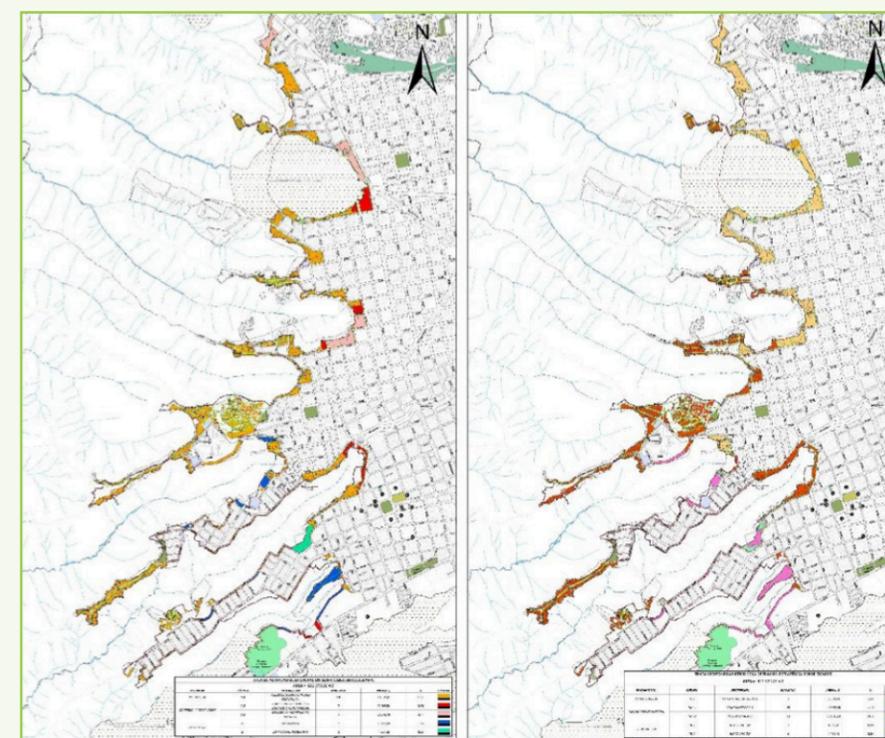


Figura 6. Plano D14. Áreas de Actividad y Tratamientos Operación Borde Escarpe

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU



### Objetivo señalado en el POT

Generar un borde físico de calidad espacial y ambiental de la ciudad hacia el escarpe occidental; incluyendo la incorporación del proyecto de parque metropolitano Chapinero; disminuir las condiciones negativas de periferia de los barrios próximos al escarpe, a través de la mejora de su interconexión y de la recualificación física de sus bordes; aumentar el espacio público de la ciudad.<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Concejo de Bucaramanga, *Comisión segunda o comisión del plan de gobierno y obras* (abril-mayo 2014), 56.



## Áreas de actividad

Las áreas de actividad presentes en este sector son las de tipo Comercial y de Servicios, Residencial y Dotacional. La de mayor impacto en la zona es la de tipo Residencial con un 27.29 % del área total de la operación y que además permite las actividades económicas.

Tabla 11. Área de actividad de la operación urbana estratégica Borde Escarpe

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA BORDE ESCARPE					
ÁREA = 822 973.88 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
RESIDENCIAL	R-4	RESIDENCIAL CON ACTIVIDAD ECONÓMICA	110	224 549.01	27.29
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	7	32 563.54	3.96
	C-3	COMERCIAL Y DE SERVICIOS PESADOS	7	36 579.79	4.44
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	3	11 113.99	1.35
	D	DOTACIONAL RECREATIVO	1	4337.92	0.53
COMPONENTE VIAL	-	-	-	513 829.63	62.44

Nota: elaboración propia.



## Tratamientos

Hay tres tratamientos de injerencia en la zona, el de mayor impacto es el tratamiento de Mejoramiento Integral con un 34.89 % del área total de la operación. Adicionalmente, se encuentran los tratamientos de Consolidación y Renovación con un bajo porcentaje de 1.54 % y 1.14 %, respectivamente.

En esta operación, el uso del suelo susceptible al bajo porcentaje del tratamiento de Renovación es de tipo Comercial y de Servicios Pesados en el sector de la KR 15 entre la CL 7 y la CL 8.

Tabla 12. Tratamiento urbanístico de la operación urbana estratégica Borde Escarpe

TRATAMIENTO URBANÍSTICO DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA BORDE ESCARPE					
ÁREA = 822 973.88 m <sup>2</sup>					
TRATAMIENTO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
CONSOLIDACIÓN	TC-1	CONSOLIDACIÓN URBANA	3	12 639.56	1.54
MEJORAMIENTO INTEGRAL	TMI-1	COMPLEMENTARIO	25	116 617.60	14.17
	TMI-2	REORDENAMIENTO	93	170 515.89	20.72
RENOVACIÓN	TR-1	REACTIVACIÓN	1	4908.48	0.60

Nota: elaboración propia.



## Edificabilidad

**Índice de Ocupación POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.15 y el 0.8. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de ocupación es 0.8.

**Índice de Ocupación Actual:** en la actualidad se evidencia un índice de ocupación que varía entre el 0.04 y el 0.96. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de ocupación actual es 0.96.

**Índice de Construcción POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 1.4 y el 3.6. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de construcción es 1.6.

**Índice de Construcción Actual:** se evidencia que los índices de construcción presentes actualmente se encuentran entre el 0.04 y el 1.23. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de construcción actual es 0.90.

**Altura Permitida POT:** la zona urbanizable de la operación permite una altura máxima de dos pisos a excepción de las manzanas 62, 89, 99, 116, 126, 180, 162, 163, 167 y 704 donde la altura permitida se encuentra entre los 3 y los 6 pisos.

**Altura Promedio Actual:** en toda el área de la operación se puede observar que en promedio la altura de las edificaciones se encuentra entre 1 y 2 pisos. Siendo la altura de 1 piso la más presente en el sector.



## Perfiles Viales

La operación Borde Escarpe se compone por un total de 9 perfiles a lo largo de su área, los cuales se identifican de la siguiente manera: Perfil 9,50 A, Perfil 10,00 A, Perfil 12,00 A, Perfil 13,00 B, Perfil 14,00 H, Perfil 15,00 F, Perfil 15,00 H, Perfil 19,00 y un perfil no definido por el POT que se encuentra en la mayoría de la operación.



## Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos

Con un porcentaje del 94.58, se evidencia que casi la totalidad del área de la operación se encuentra afectada por cuatro zonas de amenaza producidas por zonas de ladera con pendientes que oscilan entre el 5 % y 40 %. Para estas zonas se recomienda un adecuado tratamiento de mejoramiento de suelos y obras de mitigación para evitar la erosión y la inestabilidad que se puede presentar.

El 5.42 % del área restante se encuentra en la zona de amenaza sísmica natural del municipio y es apta para edificar siguiendo todas las normas descritas en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

La restricción de la ocupación está regulada por cinco zonas normativas que en general restringen la construcción de edificaciones nuevas ni ampliación de las existentes en el área correspondiente a la zona de aislamiento de talud aplicando las normas vigentes expedidas por la autoridad ambiental correspondiente. Se deben adelantar estudios técnicos de estabilidad de taludes basados en el alcance y la metodología del Título H de la NSR-10. Adicionalmente, las construcciones existentes deben ser sometidas a estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para determinar su viabilidad o reubicación.



#### Subsistema de Transporte

El Subsistema de transporte se compone de una parada del Sistema de Transporte Metrolínea y una Ruta Pretroncal que hace su recorrido a lo largo de la KR 15.

En la zona de esta Operación Urbana Estratégica no hay presencia de Ciclorrutas.



#### Subsistema de Infraestructura Vial

En esta zona la infraestructura vial es bastante sencilla ya que a lo largo de su área se compone de una Red local nivel 1 y un tramo de una red arterial primaria en la KR 15 entre la CL 7 y la CL 13.



#### Sistema de Espacio Público

En la Operación Urbana Estratégica Borde Escarpa se encuentra el Parque Metropolitano Chapinero que se ubica específicamente en la escarpa Noroccidente de la meseta del municipio de Bucaramanga entre las comunas 3 y 4. El objetivo del parque es habilitar este espacio para la recreación, sobre todo pasiva y de educación ambiental, para la población metropolitana y del área céntrica de Bucaramanga en especial de su costado norte y que sirva de soporte a la estrategia de consolidación de la «centralidad central» y la recualificación del tejido urbano de la ciudad.<sup>119</sup> Además, se encuentran el Parque de los Abuelos en el barrio Don Bosco, el Recrear la Joya y cuatro canchas de fútbol distribuidas en los barrios La Feria, Santander y Don Bosco que sirven de escenarios deportivos para la comunidad del sector.



#### Disponibilidad de Servicios Públicos

Se encuentran disponibles todos los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural domiciliario y aseo.



#### Zonas de Protección o Conservación

El Parque Metropolitano Chapinero hace parte del suelo urbano de protección y según el POT se encuentra definido como una Estructura Ecológica Principal en el componente de áreas de articulación y encuentro.



#### Fuentes Hídricas

Con una presencia de siete quebradas, la Operación Borde de Escarpe es la que cuenta con más fuentes hídricas a lo largo de su área. Entre estas se encuentran la Quebrada Seca, Quebrada Argelia o la Cantera, Quebrada Cuyamita, Quebrada la Joya, Quebrada la Rosita, Quebrada la Picha y la Quebrada Chapinero.



#### Proyectos de Construcción Inscritos en Coordenada Urbana

No se evidencian proyectos registrados en el Censo de Coordenada Urbana, lo cual indica una baja o nula oferta en el sector. Esto dificulta efectuar diversos análisis del mercado inmobiliario, y de la dinámica industrial y comercial asociada a la actividad edificadora de renovación urbana de la operación.

### CONCLUSIONES

Para disminuir las condiciones negativas de periferia de los barrios próximos al escarpe, se debe complementar el objetivo de la operación e incluir acciones para la regularización de los asentamientos, el mejoramiento integral de los atributos del sector y el fortalecimiento de los espacios públicos existentes.

Es un sector vulnerable debido a la presencia de amenazas naturales casi en la totalidad del sector que ofrece un bajo potencial de renovación y restricciones frente a la construcción y edificabilidad del sector.

Es necesario el fortalecimiento del sistema de transporte en toda la operación debido al déficit existente pues solo hay una ruta y una parada del Sistema de Transporte Metrolínea.

<sup>119</sup> Área Metropolitana de Bucaramanga, *Construcción, administración y mantenimiento Parque Metropolitano Chapinero*, (15 de julio de 2013).

## OPERACIÓN SAN RAFAEL

La Operación Urbana Estratégica San Rafael se encuentra ubicada en el noroccidente de la zona urbana de la ciudad y cuenta con un área aproximada de 17.45 Ha que se distribuyen en un total de 103 predios actualmente.

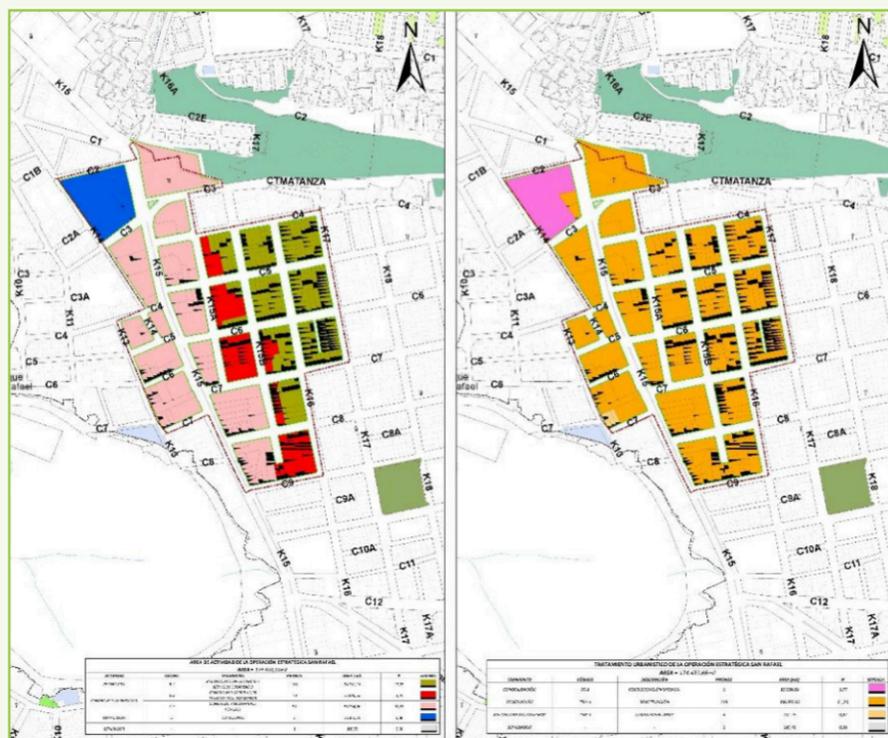


Figura 7. Plano D6. Áreas de Actividad y Tratamientos Operación San Rafael

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU



### Objetivo señalado en el POT

Integrar este sector a la nueva dinámica urbana que pueda derivarse de la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, reconociendo su dimensión y la condición expectante de las actividades que allí se desarrollan. Fortalecer la oferta de actividades económicas y centros de empleo y de equipamientos, con un manejo adecuado de la accesibilidad y la movilidad.<sup>120</sup>

<sup>118</sup> Concejo de Bucaramanga, *Comisión segunda o comisión del plan de gobierno y obras* (abril-mayo 2014), 55.



### Áreas de actividad

En la Operación se encuentran tres áreas de actividad, donde la predominante es la **Actividad comercial y de servicios** presente en el 44.41 % del área total de la operación. Adicionalmente, esta actividad se compone del Comercio de Servicios Livianos o al por menor y Servicios Pesados.

Las demás áreas de actividad en esta operación son de tipo Residencial y Dotacional.

Tabla 13. Área de actividad de la operación urbana estratégica San Rafael

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA SAN RAFAEL					
ÁREA = 174 459.66 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
RESIDENCIAL	R-2	RESIDENCIAL CON COMERCIO Y SERVICIOS LOCALIZADO	188	34 281.11	19.65
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	70	17 000.52	9.74
	C-3	COMERCIAL Y DE SERVICIOS PESADOS	92	55 254.96	31.67
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	3	11 130.79	6.38
N/A	-	-	1	109.76	0.06
COMPONENTE VIAL	-	-		56 682.52	32.49

Nota: elaboración propia.



### Tratamientos

Hay tres tratamientos de injerencia en la zona, el de mayor impacto es el tratamiento Renovación con un 61.26 % del área total de la operación. Adicionalmente, se encuentran los tratamientos de Consolidación con una presencia del 5.77 % y el tratamiento de Mejoramiento Integral con una presencia del 0.42 % en el área de la operación.

En este sector, los usos del suelo o áreas de actividad susceptibles al tratamiento de renovación son los de tipo Comercial y de Servicios, Residencial y Múltiple, presentes en toda la zona de la operación.

Tabla 14. Tratamiento urbanístico de la operación urbana estratégica San Rafael

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA CABECERA					
ÁREA = 174 459.66 m <sup>2</sup>					
TRATAMIENTO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
CONSOLIDACIÓN	TC-1	CONSOLIDACIÓN URBANA	1	10 060.28	5.77
RENOVACIÓN	TRA-1	REACTIVACIÓN	348	106 876.86	61.26
MEJORAMIENTO INTEGRAL	TMI-1	COMPLEMENTARIO	4	730.25	0.42
N/A	-	-	1	109.76	0.06
COMPONENTE VIAL	-	-		56 682.52	32.49

Nota: elaboración propia.



## Edificabilidad

**Índice de Ocupación POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.6 y el 0.65. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para este índice de ocupación es 0.65.

**Índice de Ocupación Actual:** en la actualidad se evidencia un índice de ocupación que varía entre el 0.24 y el 1.0. Realizando un análisis estadístico, se determina que el promedio para el índice de ocupación actual es 0.74.

**Índice de Construcción POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 3.0 y el 5.0. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de construcción es 5.0.

**Índice de Construcción Actual:** se evidencia que los índices de construcción presentes actualmente se encuentran entre el 0.24 y el 4.88. Realizando un análisis estadístico, se determina que el promedio para el índice de construcción actual es 0.96.

**Altura Permitida POT:** en la zona de la operación la altura máxima permitida es libre, sin embargo, en las manzanas 94, 95, 96, 106, 108, 109 y 110 no se encuentra información definida en el POT sobre las alturas permitidas.

**Altura Promedio Actual:** en toda el área de la operación se puede observar que en promedio la altura de las edificaciones se encuentra entre 1 y 11 pisos. Siendo la altura de 1 piso la más presente en el sector.



## Perfiles Viales

La operación San Rafael se compone de 6 perfiles viales diferentes a lo largo de su área y están clasificados de la siguiente manera: Perfil 12,00 A, Perfil 13,00 C, Perfil 15,00 F, Perfil 15,00 D, Perfil 17,00 B, y por último el perfil principal de 32,00 A que abarca la vía de la KR 15. Se puede observar que en el sector los perfiles viales existentes son bastante pequeños a excepción del perfil vial de la KR 15.



## Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos

El 8.08 % del área total de la operación se ve afectado por tres zonas de amenaza natural producidas por terrenos de ladera con pendientes que oscilan entre el 5 % y el 35 %. Para estas zonas se recomienda un adecuado tratamiento de mejoramiento de suelos y obras de mitigación para evitar la erosión y la inestabilidad que se puede presentar. Además, se restringe la construcción de nuevas áreas o ampliación de las edificaciones existentes, que además deben ser sometidas a estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo para determinar su viabilidad o reubicación.

El 91.92 % restante del área se encuentra en la zona de amenaza sísmica natural del municipio y es apta para edificar siguiendo todas las normas descritas en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

Para edificaciones de más de 8 pisos, deben efectuarse estudios sísmicos particulares de sitio que deben formar parte de los estudios de suelos que se presentan para las solicitudes de licencias de construcción. Además, las acciones de prevención, mitigación y control para la estabilización de taludes y manejo adecuado de aguas lluvias deben ser ejecutadas por los propietarios o poseedores cuando se trate de predios de propiedad privada, y por el municipio o las autoridades competentes cuando se trate de zonas públicas.



## Subsistema de Transporte

El subsistema de transporte en esta operación se compone de dos paradas del Sistema de Transporte Metrolínea y una ruta pretronal que circula por la KR 15. Además, se complementa con una arteria de ciclorruta que fluye a través de la CL 9 entre la KR 15 y la KR 16 como parte de esta operación.



## Subsistema de Infraestructura Vial

La infraestructura vial de este sector se constituye de una vía arterial primaria comprendida por la KR 15, una red arterial secundaria conformada por la CL 3 y la KR 17 y una red local de nivel 1 que se compone por la KR 16 y la CL 19.



## Sistema de Espacio Público

En el área de la operación San Rafael no hay presencia de parques, plazas, plazoletas, parques, zonas verdes o escenarios deportivos para el uso y dominio público.



## Disponibilidad de Servicios Públicos

Se encuentran disponibles todos los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural domiciliario y aseo.



## Zonas de Protección o Conservación

Al norte de la operación se encuentra un área de 430.92 m<sup>2</sup> catalogada como urbana de protección y regulada por la ficha normativa Zona 1- Occidente, Escarpe de Malpaso y otros escarpes. Esta zona se caracteriza por sus laderas con pendientes muy altas y latentes fenómenos de remoción en masa.



## Fuentes Hídricas

No se identifican fuentes hídricas en el sector de la operación.



## Proyectos de Construcción Inscritos en Coordinada Urbana

Se evidencia 1 edificación registrada en el Censo de Coordinada Urbana, lo cual indica una baja oferta en el sector y dificulta realizar un análisis del mercado inmobiliario, y de la dinámica industrial y comercial asociada a la actividad edificadora de renovación urbana de la operación.

### CONCLUSIONES

El alcance del objetivo señalado en el POT se queda corto ya que, aparte de fortalecer las actividades económicas y centros de empleo, hay que fortalecer la vivienda mediante la integración de proyectos de vivienda de interés social y la generación de espacio público efectivo. Para satisfacer esta necesidad, se requiere una articulación entre los actores públicos y privados.

La Operación Urbana Estratégica San Rafael tiene un gran potencial de renovación debido a la inexistencia de proyectos con esta vocación en el sector y a la localización estratégica que crea la necesidad de generar un mayor aprovechamiento del área, y de los índices de ocupación y de construcción permitidos en el sector.

La presencia de zonas latentes de amenaza natural es muy baja, lo cual constituye un gran atractivo debido a que no se verían afectados los procesos de construcción y urbanización a causa de las restricciones por amenaza.

También existe una baja oferta en el sector de la vivienda, lo que abriría paso a una oportunidad de negocio para los desarrolladores inmobiliarios. Este hecho ayudaría a cumplir el objetivo y beneficiaría el ingreso fiscal del municipio por los diferentes impuestos y contribuciones de los inmuebles construidos.

Si se genera un proceso de renovación, se hace necesario fortalecer los sistemas de transporte que puedan facilitar la accesibilidad y el desplazamiento de la comunidad del sector para atender la demanda que se generaría gracias a la densificación del sector.

Se evidencia que la morfología y el espacio social son resultado de las personas y los grupos sociales a través de procesos dinamizadores que caracterizan esta operación por las actividades industriales y afines implantadas en casi todo el sector, y por la invasión del espacio público causada por el comercio informal.

Este sector de la ciudad genera un elemento esencial del sistema económico por su condición de lugar, de elección y de innovación, lo que lo hace particularmente atractivo para la industria y los hombres, aumentando su valor social y económico.

Se debe incluir a la comunidad en los procesos de renovación de la operación y generar un lugar privilegiado para la construcción respetando la solidaridad social y ciudadana; en pocas palabras, es necesario generar equidad social a través de la creación y estetización de espacios públicos.

Es importante complementar los espacios vaciados, dotándolos de significado territorial y generando nueva lectura de barrio respecto a la ciudad, para lograr constituirlos en símbolos de la estética del progreso urbano.

## OPERACIÓN CENTRO

Como su nombre lo indica, la Operación Urbana Estratégica Centro se encuentra ubicada en el centro de la zona urbana de la ciudad y cuenta con un área aproximada de 30.62 Ha que se distribuyen en un total de 593 predios.



Figura 8. Plano D18. Áreas de Actividad y Tratamientos Operación Centro

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU



### Objetivo señalado en el POT

Reforzar el centro tradicional como el espacio urbano por excelencia para la localización de actividades económicas; mejorar parcial y progresivamente el espacio público y apoyar la recualificación de los espacios privados.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Concejo de Bucaramanga, *Comisión segunda o comisión del plan de gobierno y obras* (abril-mayo 2014), 56.

## Áreas de actividad

Está intervenida por tres áreas de actividad, donde la predominante es la **Actividad comercial y de servicios** presente en el 51.47 % del área total de la operación y que se compone del Comercio de Servicios Empresariales y Servicios Livianos o al por menor. Las demás áreas de actividad en esta operación son de tipo Dotacional y Múltiple.

Tabla 15. Área de actividad de la operación urbana estratégica Centro

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA CENTRO					
ÁREA = 306 179.94 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	265	109 903.05	35.89
	C-3	COMERCIAL Y DE SERVICIOS PESADOS	203	47 702.41	15.58
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	20	29 228.65	9.55
MÚLTIPLE	M-1	MÚLTIPLE CENTRALIDAD	76	23 313.19	7.61
PARQUE	-	-	2	13 322.66	4.35
N/A	-	-	27	829.09	0.27
COMPONENTE VIAL	-	-	-	81 880.89	26.74

Nota: elaboración propia.



## Tratamientos

Hay tres tratamientos de injerencia en la zona, el de mayor impacto es el tratamiento de Renovación con un 59.0 % del área total de la operación. Adicionalmente, se encuentran los tratamientos de Consolidación con una presencia del 2.06 % y Conservación con un 7.57 % del área total de la operación.

En este sector, los usos del suelo o áreas de actividad susceptibles al tratamiento de renovación son los de tipo Comercial y de Servicios, Residencial y Múltiple.

Tabla 16. Tratamiento urbanístico de la operación urbana estratégica Centro

ÁREA DE ACTIVIDAD DE LA OPERACIÓN URBANA ESTRATÉGICA CABECERA					
ÁREA = 306 179.94 m <sup>2</sup>					
TRATAMIENTO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
CONSOLIDACIÓN	TC-1	CONSOLIDACIÓN URBANA	1	6315.98	2.06
CONSERVACIÓN	TCoA-2	PARA INMUEBLES DE INTERÉS CULTURAL DEL GRUPO ARQUITECTÓNICO INDIVIDUAL	6	23 192.45	7.57
RENOVACIÓN	TRA-1	REACTIVACIÓN	160	39 241.01	12.82
	TRA-3	REACTIVACIÓN SE SECTOR URBANO ESPECIAL	397	141 397.86	46.18
PARQUE	-	-	2	13 322.66	4.35
N/A	-	-	27	829.09	0.27
COMPONENTE VIAL	-	-	-	81 880.89	26.74

Nota: elaboración propia.

## Edificabilidad

**Índice de Ocupación POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 0.4 y el 0.65. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para este índice de ocupación es 0.65.

**Índice de Ocupación Actual:** en la actualidad se evidencia un índice de ocupación que varía entre el 0.37 y el 1.0. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de ocupación actual es 0.95.

**Índice de Construcción POT:** en esta operación los índices se encuentran entre el 3.0 y el 5.0. Después de analizar todos los valores, se determina que la moda estadística para el índice de construcción es 5.0.

**Índice de Construcción Actual:** se evidencia que los índices de construcción presentes actualmente se encuentran entre el 0.74 y el 4.99. Realizando un análisis estadístico, se determina que la moda para el índice de construcción actual es 1.93.

**Altura Permitida POT:** en toda la zona de la operación la altura permitida es libre a excepción de las manzanas 87 y 122 donde las alturas permitidas son de 8 y 5 pisos, respectivamente. Además, aquí se encuentran sitios declarados como patrimonio cultural donde no se pueden realizar intervenciones al urbanismo.

**Altura Promedio Actual:** en toda el área de la operación se puede observar que en promedio la altura de las edificaciones se encuentra entre 1 y 5 pisos. Siendo la altura de 2 pisos la más presente en el sector.



### Perfiles Viales

La Centro está compuesta por 5 perfiles viales diferentes a lo largo de su área y están clasificados de la siguiente manera: Perfil 13,00 C, Perfil 22,00 A, Perfil 32,00 A, Perfil 32,00 D y un Perfil Peatonal Principal 12,00 C. Se puede observar que los perfiles viales en esta operación son bastante amplios, lo cual mejora la circulación y el acceso a la zona más comercial de la ciudad.



### Restricciones a la ocupación, Amenazas y Riesgos Urbanos

El 2.20 % del área total de la operación está afectado por una zona de amenaza producida por zonas de ladera con pendientes media-altas que oscilan entre el 25 % y 30 %. Para esta zona se recomienda un adecuado tratamiento de mejoramiento de suelos y obras de mitigación para evitar la erosión y la inestabilidad que se puedan presentar.

En este sector no se permiten construcciones y para las edificaciones mayores a 3 pisos deben efectuarse estudios particulares de sitio que deben formar parte de los estudios de suelos que se presenten para la expedición de licencias.

El 97.88 % restante se encuentra en la zona de amenaza sísmica natural del municipio y es apta para edificar siguiendo todas las normas descritas en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10.

Se establece que para las edificaciones con más de 8 pisos deben efectuarse estudios sísmicos particulares de sitio que deben formar parte de los estudios de suelos que se presentan para las solicitudes de licencias de construcción. Además, las acciones de prevención, mitigación y control para la estabilización de taludes y manejo adecuado de aguas lluvias deben ser ejecutadas por los propietarios o poseedores cuando se trate de predios de propiedad privada, y por el municipio o las autoridades competentes cuando se trate de zonas públicas.



### Subsistema de Transporte

El subsistema de transporte en esta operación está compuesto por tres estaciones del Sistema de Transporte Metrolínea, una ruta Troncal por la KR 15, seis rutas pretroncales que circulan por la AV Quebrada Seca, la KR 17, la KR 18, la CL 33, la CL 34 y la CL 36; una ruta complementaria que hace su recorrido a lo largo de la KR 16 y la KR 19 presentes en la operación. Además, este subsistema complementa con una arteria de ciclorruta que fluye a través de la CL 33.



### Subsistema de Infraestructura Vial

La infraestructura vial de este sector se constituye de una red arterial primaria comprendida por la KR 15, una red arterial secundaria constituida por la AV Quebrada Seca, una red arterial terciaria conformada por la CL 33, la CL 34, la CL 36, la KR 18, la KR 18 y también una red local nivel 1 conformada por la KR 16, la KR 19 y la CL 37



### Sistema de Espacio Público

El espacio público de esta operación se compone de dos parques de gran importancia en el sector. El primero es el Parque Santander es un lugar histórico que data de 1922. Es un parque que presenta una serie de caminos para poder dar un paseo, sentarse y también admirar el entorno natural con el que se encuentran los visitantes. Se puede observar la estatua del General Santander, uno de los elementos más importantes que se encuentra en la zona central del mismo. Es uno de los parques más destacados para el ocio de los ciudadanos y de los turistas, alrededor se pueden encontrar diferentes hoteles, tiendas, y la Catedral de la Sagrada Familia, justo en la calle 36.<sup>122</sup>

El segundo es el Parque Centenario, ubicado entre las CL 33, la CL 31 y la KR 18 y la KR 19. Se caracteriza por su historia y su interés cultural, en sus inicios este parque estaba lleno de cultura gracias a que en sus alrededores se encontraba el Teatro y el Centro Cultural del Oriente que, en ese tiempo, era el lugar perfecto para frecuentar y disfrutar de un café. También se caracteriza porque a mediados del siglo XX todo el Transporte de Pasajeros de Bucaramanga se trasladó hacia este sector <sup>123</sup>. En el área de la Operación Urbana Estratégica del Centro no se evidencian canchas ni escenarios deportivos.



### Disponibilidad de Servicios Públicos

Se encuentran disponibles todos los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, gas natural domiciliario y aseo.



### Zonas de Protección o Conservación

En esta operación se encuentran cinco lugares de conservación gracias a su interés cultural y patrimonio de la ciudad. Estos son la Catedral de la Sagrada Familia, El Teatro Santander, El Centro Cultural del Oriente, El Antiguo Hotel Bucarica y La Plaza San Mateo. No se evidencian zonas de protección ambiental en la Operación Urbana Estratégica Centro.

<sup>122</sup> Juan Luis, Parque Santander en Bucaramanga, PorConocer, (23 de junio de 2015).

<sup>123</sup> Esteban Belkis P., Parque Centenario: biodiversidad representativa de Bucaramanga, (24 de noviembre de 2009).



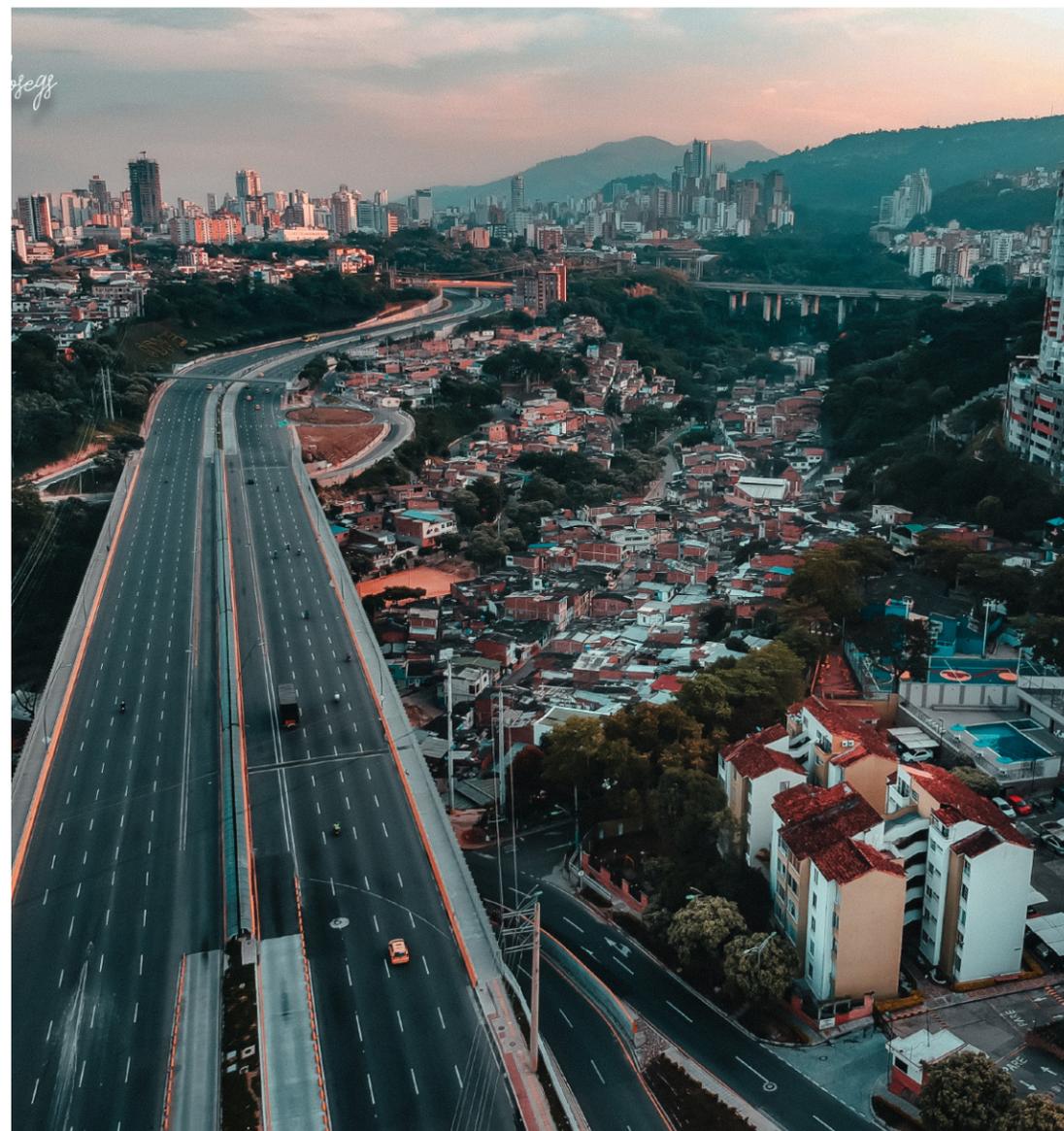
### Fuentes Hídricas

No se identifican fuentes hídricas en el sector de la operación.



### Proyectos de Construcción Inscritos en Coordenada Urbana

Se evidencia 1 proyecto registrado en el Censo de Coordenada Urbana, lo cual indica una baja oferta en el sector y, por lo tanto, dificulta hacer diversos análisis del mercado inmobiliario, y de la dinámica industrial y comercial asociada a la actividad edificadora de renovación urbana de la operación.



## ÁREA DE INFLUENCIA POLÍGONO DE LA OUE INDICADO EN EL POT

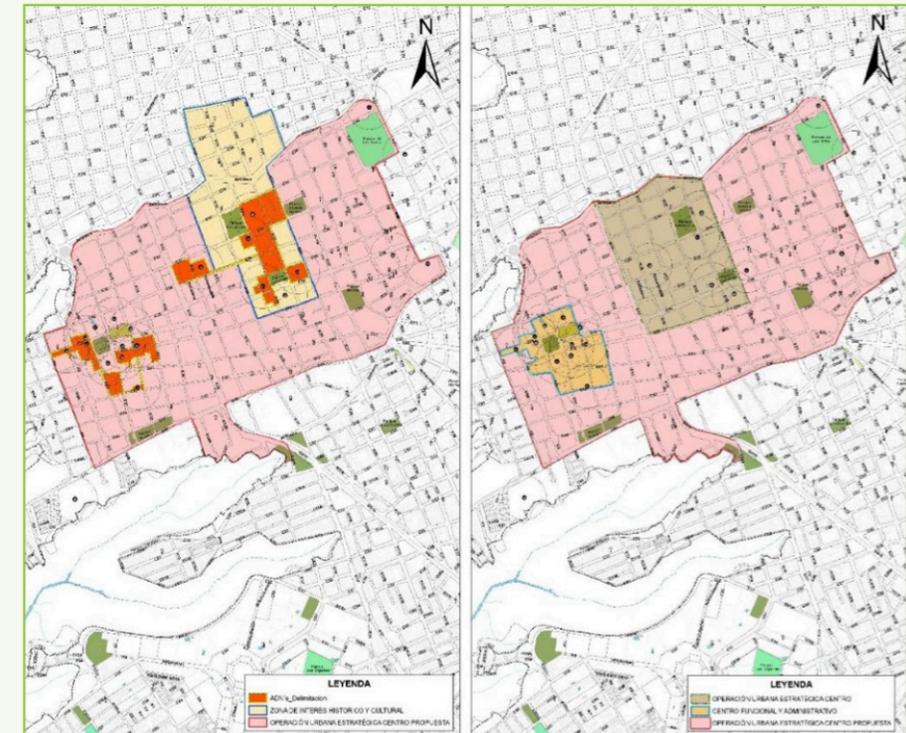


Figura 8. Plano D18-A. Zona de Estudio Centro y Polígonos Complementarios

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU

Adyacente a la OUE Centro, se encuentra un área aproximada de <sup>130</sup>.<sup>71</sup> Ha que cuenta con un gran potencial para la renovación urbana y que favorecería el desarrollo de la operación si se incluye al polígono existente.

Además, se observa la presencia de dos Zonas de Interés Histórico, la primera es el Centro Funcional y Administrativo que corresponde a la zona histórica e institucional de la ciudad, en el que se pueden encontrar las estructuras símbolo de la ciudad y que además reúne las sedes de las entidades estatales, departamentales y nacionales, como el Palacio de Justicia, la Gobernación, el Concejo Municipal, etc.

La segunda es la Zona de Interés Histórico y Cultural, que es un eje patrimonial de la ciudad en la cual se involucran una serie de edificaciones simbólicas de la ciudad y un gran atractivo para los visitantes; además se incluyen estructuras representativas de la década de los 40. En esta zona sobresalen la Catedral de la Sagrada Familia, el Teatro Santander, y el Centro Cultural del Oriente, entre otras.

Adicional a estas zonas, se encuentran las Áreas de Desarrollo Naranja «Centro Fundacional Bga» y «Manzana 68 Clúster Creativo y Turístico Metropolitano de Bucaramanga», que fueron declaradas a través del Decreto 0401 de 2021 como «centros de actividad económica y creativa, que permitirán la renovación urbana y el mejoramiento del área de ubicación, fortalecerán el emprendimiento, el empleo basado en la creatividad, el turismo, el sentido de pertenencia, la innovación, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta cultural y creativa».<sup>124</sup>

En esta área de influencia se observa la presencia de cuatro actividades definidas en el POT, donde predomina la actividad Comercial y de Servicios con una presencia del 41.21 % del área total y las actividades tipo Residencial, Dotacional y Múltiple presentes en el 13.32 %, 7.67 % y 7.26 %, respectivamente del área total.

Tabla 17. Áreas de actividad zona de influencia

AREAS DE ACTIVIDAD ZONA DE INFLUENCIA					
ÁREA = 1 307 064.72 m <sup>2</sup>					
ACTIVIDAD	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
COMERCIAL Y DE SERVICIOS	C-2	COMERCIAL Y DE SERVICIOS LIVIANOS O AL POR MENOR	1683	484 013.57	37.03
	C-3	COMERCIAL Y DE SERVICIOS PESADOS	214	54 628.70	4.18
DOTACIONAL	D	DOTACIONAL	93	100 188.96	7.67
MÚLTIPLE	M-1	MÚLTIPLE CENTRALIDAD	228	94 869.48	7.26
RESIDENCIAL	R-2	RESIDENCIAL CON COMERCIO Y SERVICIOS LOCALIZADO	77	20 271.78	1.55
	R-3	RESIDENCIAL CON COMERCIO Y SERVICIOS LOCALIZADO	431	129 767.77	9.93
	R-4	RESIDENCIAL CON ACTIVIDAD ECONÓMICA	148	24 099.09	1.84
PARQUE	-	-	8	60 418.23	4.62
N/A	-	-	198	11 030.02	0.84
COMPONENTE VIAL	-	-	-	327 777.12	25.08

Nota: elaboración propia.

Hay tres tratamientos de injerencia en la zona, el de mayor impacto es el tratamiento de Renovación presente en el 59.72 % del área total. Adicionalmente, se encuentran los tratamientos de Conservación con una presencia del 6.33 % y el de Consolidación con un 3.41 % del área de estudio.

En este sector, los usos del suelo o áreas de actividad susceptibles al tratamiento de renovación son los de tipo Comercial y de Servicios, Residencial y Múltiple.

<sup>124</sup> Alcaldía de Bucaramanga.

Tabla 18. Tratamiento zona de influencia

TRATAMIENTO ZONA DE INFLUENCIA					
ÁREA = 1 307 064.72 m <sup>2</sup>					
TRATAMIENTO	CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	PREDIOS	ÁREA (m2)	%
CONSOLIDACIÓN	TC-1	CONSOLIDACIÓN URBANA	46	44 512.61	3.41
RENOVACIÓN	TRA-1	REACTIVACIÓN	554	140 377.17	10.74
	TRA-2	REACTIVACIÓN	945	268 664.96	20.55
	TRA-3	REACTIVACIÓN SE SECTOR URBANO ESPECIAL	1231	371 491.19	28.42
MÚLTIPLE	TRA-3	REACTIVACIÓN SE SECTOR URBANO ESPECIAL	1231	371 491.19	28.42
CONSERVACIÓN	TCoU	PARA INMUEBLES DE INTERÉS CULTURAL DEL GRUPO URBANO	94	72 881.71	5.58
	TCoA-2	PARA INMUEBLES DE INTERÉS CULTURAL DEL GRUPO ARQUITECTÓNICO INDIVIDUAL	4	9911.71	0.76
PARQUE	-	-	8	60 418.23	4.2
N/A	-	-	198	11 030.02	0.84
COMPONENTE VIAL	-	-	-	327 777.12	25.08

Nota: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

En la operación del Centro, el potencial de renovación es alto debido a la posibilidad de redensificación que ofrece el sector gracias a los medios normativos de edificar con alturas libres y a la acogida que la comunidad le da a la actividad económica, administrativa, financiera y a los sitios de interés cultural existentes.

La invasión del espacio público y la deficiencia de los andenes existentes afectan la movilidad peatonal en el sector, por lo tanto, es importante la renovación del sector que lleve a la materialización y adecuación de los andenes de conformidad con los perfiles normativos señalados en la norma vigente. También se requiere la generación de espacio público de circulación o pasajes peatonales al interior de los predios para que se contribuya a la descongestión de los perfiles peatonales y se favorezcan los desarrolladores con las bonificaciones en altura propuestas en el POT, con lo cual se incrementa la densidad inmobiliaria.

Por lo descrito anteriormente, es importante que en el objetivo de la operación señalado en el POT se incluya la promoción de desarrollo de proyectos de vivienda con altas calidades espaciales y constructivas, además de la conservación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico. Además, es pertinente incentivar y promover las actividades complementarias al patrimonio para convertir el sector en un atractivo para las personas que han ido abandonando la zona a causa de los problemas mencionados anteriormente.

Para contribuir con el cumplimiento del objetivo planteado, se hace necesaria la integración de los polígonos adyacentes a la zona de influencia de la Operación Urbana Estratégica Centro. Adicionalmente, se necesita la generación de un polígono extendido de la operación que incluya los polígonos de las Áreas de Desarrollo Naranja, el Centro Funcional y Administrativo, la Zona de Interés Histórico y Cultural y las áreas adyacentes que tengan potencial para renovación urbana en usos complementarios y compatibles.

La presencia de zonas latentes de amenaza natural es muy baja, lo cual es un gran atractivo debido a que no se verían afectados los procesos de construcción y urbanización a causa de las restricciones por amenazas.

Existe una gran influencia en la operación de las rutas del Sistema de Transporte Metrolínea, lo que beneficia la accesibilidad y el desplazamiento de las personas que quieran dirigirse a esta zona. Sin embargo, existe la necesidad de fortalecer el sistema de transporte con alianzas y participación de los prestadores del servicio en el proceso de formulación de la operación urbana estratégica, para incentivar su uso y reducir el caos vehicular producido por la congestión que se presenta en la zona.

Es importante la inclusión de nuevos proyectos estratégicos y dotacionales con el objetivo de crear una ampliación y complemento en la centralidad, para lograr una transformación social que aumente la percepción de seguridad en todo el sector.



# FASE II PRIORIZACIÓN DE LAS OUE

CAPÍTULO 1 - Priorización de dos (2) Operaciones Urbanas Estratégicas

CAPÍTULO 2 - Propuesta hoja de ruta para formulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas

## CAPÍTULO 1

### Priorización de dos Operaciones Urbanas Estratégicas



#### 1. MATRIZ DE SELECCIÓN

Se realizó una Matriz de Perfil Competitivo para desarrollar un Sistema de Gestión de la Calidad basado en la ISO-9001, de manera que se pudiera evaluar toda la información recopilada y tomar decisiones más acertadas. Se identificaron los factores internos de las operaciones, sus fortalezas y debilidades particulares para hacer una evaluación que permitiera elegir las dos Operaciones Urbanas Estratégicas con el puntaje más alto en los resultados de calificación obtenidos.

Los atributos de la matriz están divididos en cinco categorías, de las cuales se derivan los factores internos que se analizaron individualmente. Cada categoría contiene las características esenciales que se consideraron pertinentes para la comparación de las operaciones y son de tipo normativo, ambiental, dotacional, técnico, económico y financiero.

A cada factor interno se le asignó un peso a consideración de la importancia que representaba en las operaciones, de tal forma que la suma de los pesos diera un valor de 1.

Para la calificación de las operaciones, se analizaron los atributos de forma independiente y el impacto de estos según el potencial de renovación, la posibilidad de vivienda de interés social y los proyectos de inversión pública en cada una de las operaciones. El rango de calificación se trabajó de la siguiente manera:

- Muy Fuerte: 4
- Fuerte: 3
- Menos débil: 2
- Débil: 1

Luego, se procedió a multiplicar la calificación obtenida para cada operación, con el peso del atributo para obtener un ponderado. Al realizar la sumatoria, se obtuvo un ponderado total para cada operación. A partir de estos resultados se pudo observar cuáles eran las operaciones más fuertes y competitivas para ser priorizadas en los procesos de renovación.

A continuación, se presenta la matriz de perfil competitivo realizada para evaluar las Operaciones Urbanas Estratégicas:

Tabla 19. Matriz de Perfil Competitivo

ATRIBUTOS	Peso	SAN FRANCISCO		CABECERA		PUERTA DEL SOL		CENTRALIDAD NORTE		SAN RAFAEL		MORRORRICO GUARÍN		CENTRO		BORDE ESCARPE		
		Calificación	Peso Ponderado	Calificación	Peso Ponderado	Calificación	Peso Ponderado	Calificación	Peso Ponderado	Calificación	Peso Ponderado	Calificación	Peso Ponderado	Calificación	Peso Ponderado	Calificación	Peso Ponderado	
0.25 NORMATIVOS	Áreas de actividad - uso de suelos	0.03	2	0.06	2	0.06	2	0.06	1	0.03	3	0.09	3	0.09	2	0.06	4	0.12
	Tratamientos urbanísticos	0.04	1	0.04	2	0.08	2	0.08	2	0.08	4	0.16	1	0.04	4	0.16	1	0.04
	Edificabilidad: índices, ocupación, limitaciones en altura	0.05	3	0.15	4	0.2	3	0.15	2	0.1	4	0.2	2	0.1	4	0.2	2	0.1
	Restricciones a la ocupación	0.03	2	0.06	1	0.03	2	0.06	1	0.03	2	0.06	1	0.03	2	0.06	1	0.03
	Subsistema de espacio público	0.03	1	0.03	2	0.06	2	0.06	1	0.03	1	0.03	1	0.03	2	0.06	1	0.03
	Instrumentos para el desarrollo: licencias, unidades de actuación y de gestión, macroproyectos, desarrollo manzanas, plan parcial	0.03	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06
	Cesiones locales, tipos a, b, c	0.04	2	0.08	2	0.08	2	0.08	2	0.08	2	0.08	2	0.08	2	0.08	2	0.08
0.2 AMBIENTALES	Amenazas naturales	0.06	4	0.24	3	0.18	4	0.24	1	0.06	4	0.24	2	0.12	4	0.24	2	0.12
	Zonas de protección ambiental	0.06	4	0.24	3	0.18	4	0.24	2	0.12	4	0.24	2	0.12	4	0.24	2	0.12
	Afectación por fuentes hídricas	0.03	4	0.12	3	0.09	4	0.12	2	0.06	4	0.12	2	0.06	4	0.12	1	0.03
	Proximidad a agentes contaminantes	0.05	4	0.2	4	0.2	4	0.2	4	0.2	4	0.2	4	0.2	4	0.2	4	0.2
0.2 DOTACIONALES	Disponibilidad de servicios públicos	0.03	4	0.12	4	0.12	4	0.12	4	0.12	4	0.12	4	0.12	4	0.12	4	0.12
	Sistema de transporte público	0.04	3	0.12	3	0.12	4	0.16	2	0.08	3	0.12	2	0.08	3	0.12	1	0.04
	Red vial	0.04	3	0.12	3	0.12	4	0.16	2	0.08	3	0.12	2	0.08	3	0.12	2	0.08
	Parques y escenarios deportivos	0.02	2	0.04	4	0.08	2	0.04	3	0.06	1	0.02	2	0.04	4	0.08	3	0.06
	Instituciones educativas y prestadoras de salud	0.02	3	0.06	4	0.08	1	0.02	2	0.04	2	0.04	2	0.04	4	0.08	1	0.02
	Centros culturales e históricos	0.03	2	0.06	3	0.09	1	0.03	1	0.03	1	0.03	1	0.03	4	0.12	1	0.03
	Servicios comerciales, financieros, gastronómicos, etc.	0.02	3	0.06	4	0.08	2	0.04	1	0.02	3	0.06	1	0.02	4	0.08	1	0.02
0.1 TÉCNICOS	Potencial de renovación urbana	0.04	2	0.08	2	0.08	3	0.12	4	0.16	4	0.16	4	0.16	3	0.12	4	0.16
	Estratificación	0.02	2	0.04	1	0.02	2	0.04	3	0.06		0		0		0		0
	Potencial de tipo urbanístico y arquitectónico: áreas, espacios, perfiles viales	0.04	3	0.12	2	0.08	3	0.12	2	0.08	4	0.16	2	0.08	3	0.12	1	0.04
0.25 ECONÓMICOS Y FINANCIEROS	Incidencia del costo de la tierra para proyectos vis y/o de inversión pública	0.05	3	0.15	1	0.05	2	0.1	3	0.15	4	0.2	3	0.15	3	0.15	4	0.2
	Oferta y demanda de vivienda vis	0.05	3	0.15	2	0.1	3	0.15	4	0.2	4	0.2	4	0.2	4	0.2	4	0.2
	Configuración predial actual	0.01	3	0.03	2	0.02	2	0.02	4	0.04	3	0.03	1	0.01	3	0.03	4	0.04
	Incentivos fiscales y tributarios a la oferta	0.03	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06
	Incentivos a la demanda (subsidios, otros)	0.04	4	0.16	4	0.16	4	0.16	4	0.16	4	0.16	4	0.16	4	0.16	1	0.04
	Tope en el valor para vis	0.03	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06	2	0.06
	Plusvalía	0.02	2	0.04	2	0.04	2	0.04	2	0.04	2	0.04	2	0.04	2	0.04	2	0.04
Contribución valorización	0.02	2	0.04	1	0.02	2	0.04	4	0.08	4	0.08	4	0.08	2	0.04	4	0.08	
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>		<b>2.79</b>		<b>2.60</b>		<b>2.83</b>		<b>2.37</b>		<b>3.14</b>		<b>2.34</b>		<b>3.18</b>		<b>2.22</b>	

Nota: elaboración propia.



## 2. JUSTIFICACIÓN

El análisis realizado en la caracterización de las OUE y en la Matriz de Perfil comparativo evidencia que la Operación Urbana Estratégica San Rafael y la Operación Urbana Estratégica Centro son las de mayor potencial para la renovación. Estas propenden además por el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, por la conservación y preservación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la ciudad, por el fomento de nuevas actividades económicas y por la consolidación de las existentes, y por la generación de complementariedad de las acciones públicas. Después de someterlas a una evaluación comparativa, estas dos operaciones obtuvieron los puntajes más altos, por lo cual se recomienda su priorización.

La Operación Urbana Estratégica Centro se posicionó en el primer lugar gracias al puntaje ponderado de 3.18 en los resultados de la matriz y al potencial demostrado en la caracterización. En esta operación se hace necesaria la renovación, ya que la fuerza expansiva que ha producido el crecimiento de la ciudad hacia la periferia también ha estado acompañada por una gran fuerza que ha intensificado el deterioro del centro urbano de la ciudad, causando la degradación de diferentes sitios de interés. Además, esta operación cuenta con la característica de estar conformada por parte del centro histórico y cultural de la ciudad, con el reto particular que esto puede representar a causa de las restricciones propias de la conservación. Por lo tanto, es necesario integrar áreas adicionales de renovación al polígono de la operación indicado en el POT con el propósito de generar una nueva centralidad que esté en consonancia con el desarrollo y la transformación en este sector.

El análisis realizado permitió identificar una zona de influencia adyacente al polígono indicativo de la Operación Centro que cuenta con un gran potencial de renovación y que sería de gran utilidad si se logra articular al polígono existente. Considerando lo anterior, se propone un nuevo polígono con la integración de estas nuevas áreas.

El polígono propuesto llamado Zona Centro incluye los polígonos de las Áreas de Desarrollo Naranja, el Centro Funcional y Administrativo, la Operación Centro y la Zona de Interés Histórico y Cultural y abarca las áreas adyacentes que tienen potencial para renovación urbana en usos complementarios y compatibles.

Dicho polígono se encuentra alinderao por la red arterial secundaria de la AV Quebrada Seca hasta la CRA 9, sigue su trazado hacia la CL 34 y toma el par vial de la CRA 8 para incluir la Institución Educativa Camacho Carreño y seguir por la CL 45. Continúa por la CRA 14 hasta el escarpe y sigue hacia la CRA 16A a fin de incluir el parque local que se encuentra en la zona, luego prosigue por la DG 15 para llegar nuevamente a la red arterial secundaria de la CL 45. Allí se encuentra con la AV Rosita hasta la CRA 27 donde prolonga su límite hacia la CL 37 y llega a la CRA 26 para incorporar el Museo de Arte Moderno y el Paseo España. Continúa por la CRA 26 hasta la CL 32 y avanza de nuevo hacia la CRA 27, abarcando el Parque de los Niños y la Biblioteca Gabriel Turbay con el propósito de conectar con la AV Quebrada Seca, como se muestra a continuación:

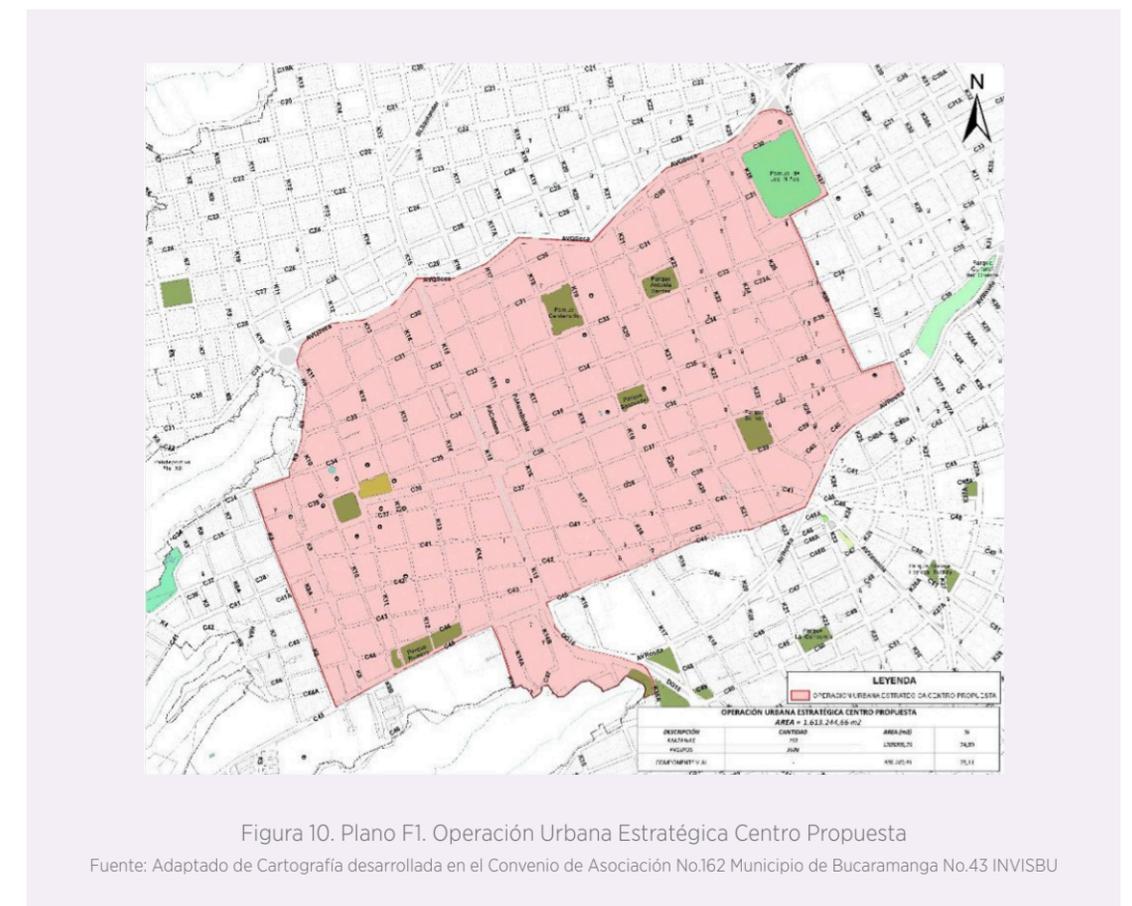


Figura 10. Plano F1. Operación Urbana Estratégica Centro Propuesta

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga No.43 INVISBU

Con un ponderado de 3.14 en la calificación obtenida en la matriz evaluada, la Operación Urbana Estratégica San Rafael se encuentra en la segunda posición. Se recomienda, por lo tanto, su priorización en razón de la fortaleza demostrada en los análisis, del potencial que ofrecen sus características particulares para la renovación y del desarrollo proyectado en esta zona. Esta nueva lectura de barrio lo convertiría en un símbolo de la estética del progreso urbano.

Para lograr este objetivo, es necesario contar con dotación de calidad en los espacios públicos, y con inclusión y diversidad social en la zona para evitar la generación de guetos que puedan provocar barreras invisibles frente al resto de la ciudad. Dicha diversificación evitaría que el sector fuera marginalizado a causa de encontrarse en una zona que se ha expandido hacia la periferia.

En resumen, se requiere una transformación del lugar para lograr una nueva territorialidad, pues esta se ha visto afectada por la mixtura de actividades económicas que han ocasionado la pérdida de identidad del sector y la segregación social y cultural.



Con el fin de contribuir a la disminución de las problemáticas analizadas anteriormente, se propone un nuevo polígono con la inclusión de dos manzanas al norte de la operación, entre la CL 3, la CL 4, la CRA 15A y la CRA 17. Así, se aprovecharía esta área que se ve afectada por zonas de amenaza natural y se aportaría a la dotación de espacio público y zonas verdes destinadas al uso de la comunidad local y del sector. Además, la estructuración de las manzanas propuesta para la creación de zonas verdes con la zona de escarpa identificada en el límite norte de la operación permitiría conformar un parque a borde de escarpe como lo indica el artículo 190 del POT y fortalecería los proyectos articulados con la estructura ecológica principal. También se sugiere excluir la manzana comprendida entre la CL 2, la CL 3, la CRA 15 y la CRA 15A, que ya ha sido sometida a un proceso de renovación. A continuación, se muestra el polígono propuesto para la operación:

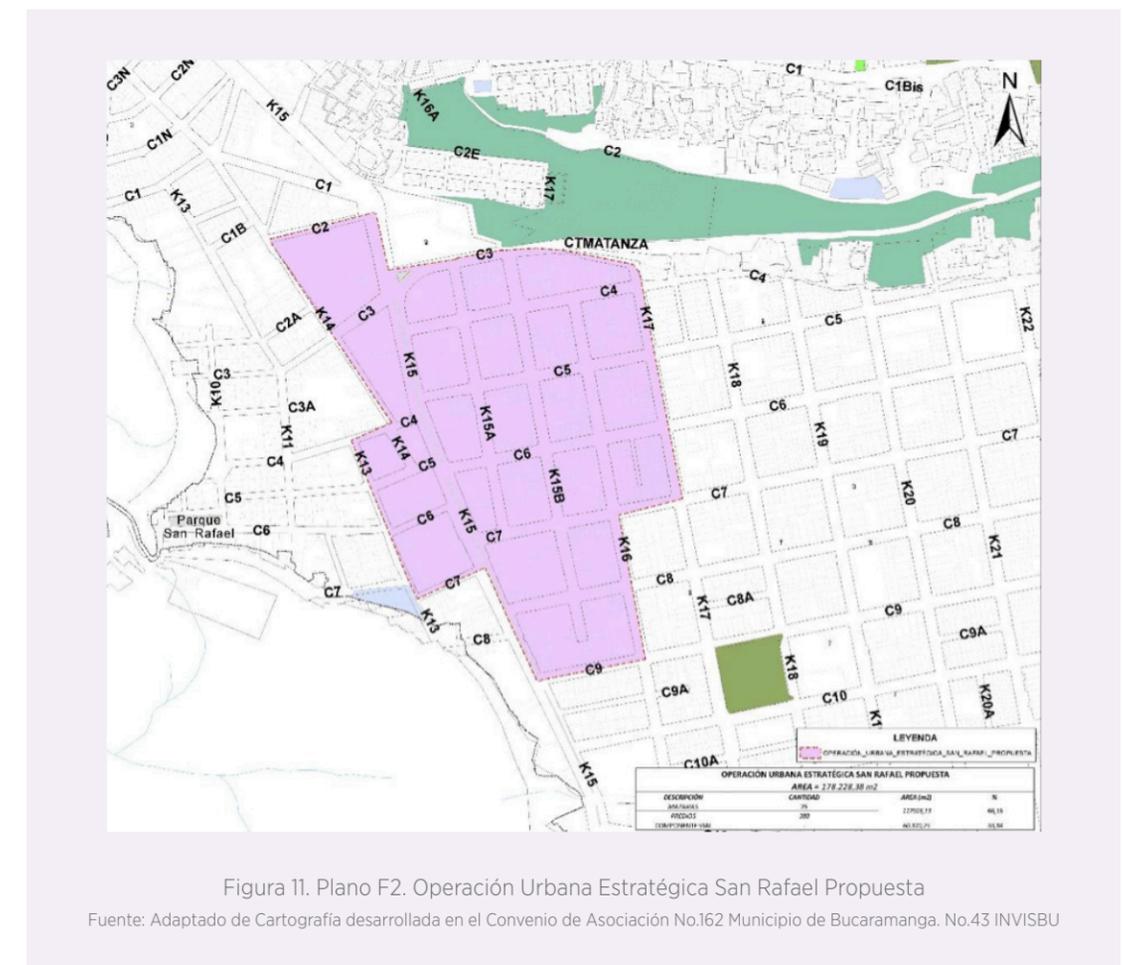


Figura 11. Plano F2. Operación Urbana Estratégica San Rafael Propuesta

Fuente: Adaptado de Cartografía desarrollada en el Convenio de Asociación No.162 Municipio de Bucaramanga. No.43 INVISBU

Al implementar la renovación urbana en el polígono proyectado, a partir de una nueva configuración programática con la modificación espacial progresiva y el fortalecimiento de la infraestructura de servicios públicos y de transporte, se puede lograr un nuevo concepto de barrio y una nueva territorialidad. De esta manera, el sector podría consolidarse como un sitio de encuentro habitacional para la comunidad y dejaría de ser solo un sitio de paso que atraviesan las personas para poder llegar a su lugar de trabajo o vivienda.

## CAPÍTULO 2

### Propuesta hoja de ruta para formulación de las Operaciones Urbanas estratégicas



#### 1. Modelo de formulación de la hoja de ruta para las Operaciones Urbanas Estratégicas

Para plantear la propuesta de hoja de ruta para las Operaciones Urbanas Estratégicas es importante recordar la definición de ordenación territorial como la evolución planificada del sistema territorial y las fases que la componen:

Frente a la indeseable evolución tendencial se plantea la evolución planificada del sistema territorial que, adecuadamente gestionada, lleva a un sistema territorial satisfactorio. Esta construcción planificada del sistema territorial es la esencia de la ordenación territorial, cuyo objetivo primordial consiste en ir construyendo un sistema territorial satisfactorio, en términos de estructura, funcionamiento, imagen y evolución. Se trata de una función básica de los poderes públicos orientada, a través de la construcción del sistema territorial, a planificar el desarrollo sostenible y a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socioeconómicos, y transparente, en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como «lo que se debe hacer» es lo que «no se debe hacer», y donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Gómez Orea y Gómez Villarino, (2014a, 19).

Gómez Orea y Gómez Villarino<sup>126</sup> señalan que la ordenación territorial implica, por ende, las tres facetas complementarias e iterativas: **Diagnóstico del Sistema Territorial Actual:** modelo territorial, conflictos, problemas, riesgos y potencialidades, **Planificación Territorial:** propuesta de un Sistema Territorial Objetivo a largo plazo y las medidas para avanzar hacia él, y **Gestión Territorial:** conducción del Sistema Territorial Actual para avanzar hacia el Sistema Territorial.

Conceptualmente, la Ordenación territorial es la Construcción planificada del sistema territorial hacia un futuro definido en un horizonte temporal o indefinido. Esta se hace operativa a través de un sistema coherente de planes previstos en legislación específica y no específica, que se ejecutan en ciclos sucesivos de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión. El impulso, elaboración, aprobación y aplicación de dicha Ordenación corresponde a la institución responsable de la Administración Pública, y requiere una aproximación científico-técnica, la participación pública y la concertación de los agentes socioeconómicos.<sup>127</sup>

A estos conceptos clásicos se ha sumado la evidente necesidad de una visión estratégica asociada a ámbitos y enfoques más amplios, propios de la ordenación territorial (una visión desde un ámbito territorial superior) que enmarca, condiciona y orienta al urbanismo de cada asentamiento poblacional en los siguientes términos:<sup>128</sup>

- Tamaño a diferentes horizontes temporales para que sea coherente con el modelo territorial.
- Formulación de la misión, visión y valores, y orientación sobre la base económica.
- Estilo del asentamiento: compacto, polifuncional, concentrado, polinucleado, disperso, etc.
- Áreas por donde debería crecer y áreas que deberían ser excluidas del proceso urbanizador.
- Conexiones con el exterior.

Así, los instrumentos de ordenación urbanística deberán ajustarse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio. (Gómez Orea, 2014, pág. 7)

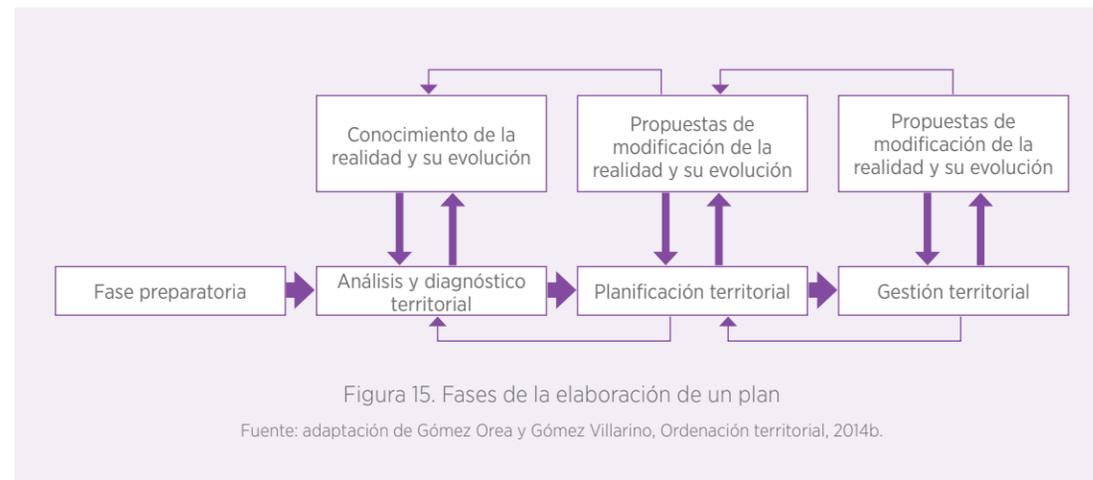
Como se ha mencionado a lo largo del presente estudio, las Operaciones Urbanas Estratégicas (OUE) son un instrumento complementario al Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga y de ordenamiento territorial. Su objetivo es la materialización de la visión territorial propuesta en el POT y la transformación de sectores estratégicos de la ciudad que tienen vocación de emerger como las nuevas centralidades en la Ciudad e incluso en el área metropolitana. Es por esto que los conceptos de ordenamiento territorial y de visión estratégica deben ser tenidos en cuenta como fundamentos orientadores en la formulación de las OUE con el fin de que sigan un proceso cíclico, continuo e iterativo, de diagnóstico, de planificación y de gestión.

El texto «Ordenación territorial» de Gómez Orea (2002) constituye una lectura básica y un manual fundamental sobre planificación territorial; es un texto amplio e intenso sobre los distintos instrumentos, métodos y técnicas de planificación que contiene una explicación detallada de los contenidos de cada fase. Es a partir de esta guía que se realizará la propuesta metodológica de hoja de ruta para las Operaciones Urbanas Estratégicas porque, pese a no tratarse de un plan de ordenamiento territorial, para su formulación este instrumento requiere seguir las etapas típicas de la planificación territorial guiadas por una visión estratégica.

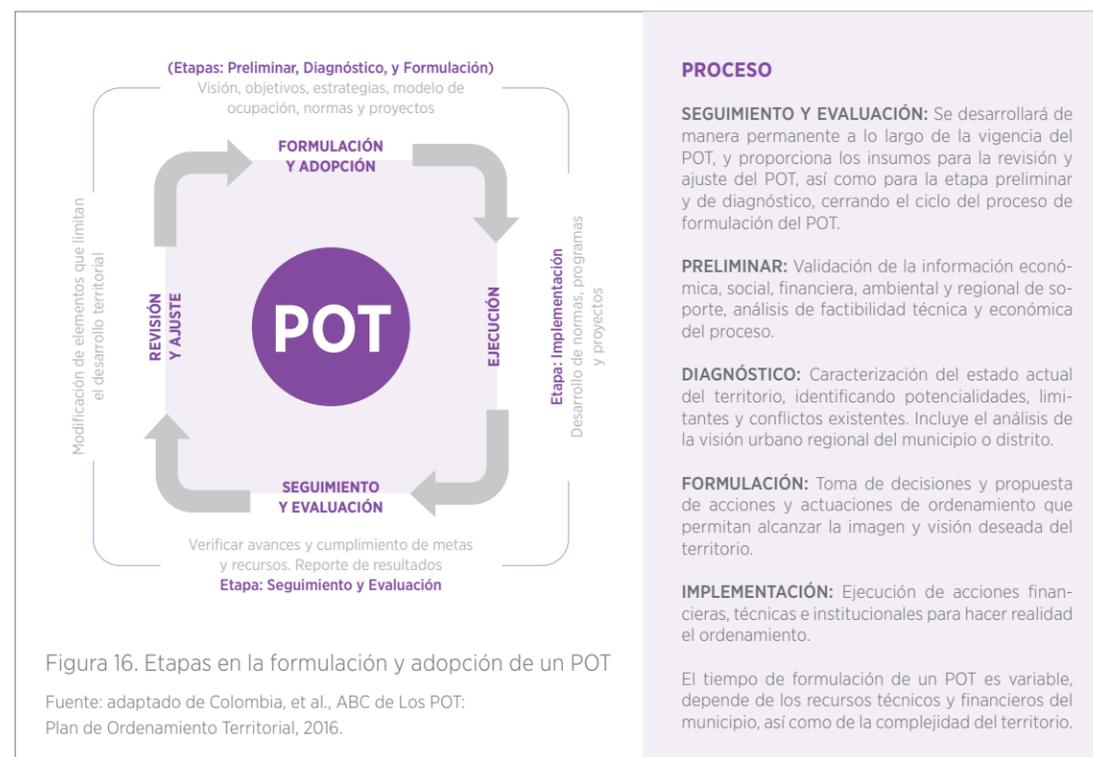
<sup>126</sup> Íbid., 12.

<sup>127</sup> Íbid., 7-8.

<sup>128</sup> Íbid., 7.



Las fases que varían en algunas de sus denominaciones, pero que en general coinciden con las fases propuestas por el gobierno nacional para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, retomando el modelo propuesto por el Decreto 1077 de 2015, y siguiendo el ciclo de planeación PHVA son: planear, hacer, verificar y actuar, planteando para tal fin el desarrollo de las siguientes fases:



En el caso de las Operaciones Urbanas estratégicas nos encontramos frente a un instrumento de planificación y gestión complementario al POT, cuya formulación debe seguir los pasos básicos de la planificación y ordenamiento territorial. Para ello, se retoman los esquemas anteriores y se propone seguir estas fases para la formulación de todas las OUE, asignando a cada una las siguientes denominaciones:

1. Fase 0: Preliminar
2. Fase 1: Diagnóstico
3. Fase 2: Formulación
4. Fase 3: Gestión, Seguimiento y Evaluación

En el presente caso, debe asumirse que la tramitación de la OUE hasta su aprobación está incluida en la Fase 2 de formulación como la última actividad para la culminación efectiva de esta la fase. Por otra parte, debe asumirse que las actividades relacionadas con la materialización o aplicación del instrumento, y el seguimiento y evaluación continuo están incluidas en la Fase 3 de gestión, seguimiento y evaluación con el fin de seguir el proceso PHVA, de espiral de mejora continua y cíclica en el cual se adoptan sucesivamente las medidas y ajustes necesarios para la consolidación del modelo territorial y metas propuestas, es decir, «un proceso de planificación continua que no cesa en el tiempo, sino que se prolonga indefinidamente en ciclos iterativos de planificación y gestión».<sup>129</sup>

En este proceso, el trabajo y la metodología establecidos requieren de la inclusión de instancias de participación social y concertación con los agentes implicados en el plan (clientes, stakeholders, expertos, entre otros) que deben ser definidos por el comité o por los responsables de la formulación del instrumento OUE. La participación real de la población es uno de los elementos que otorga credibilidad y confianza frente al instrumento de planificación.

<sup>129</sup> Gómez Orea y Gómez Villarino, 2014b.

La Fase 0, denominada Preliminar, tiene las siguientes tareas o actividades básicas a las cuales es importante sumar las demás actividades requeridas por la naturaleza del instrumento, del responsable, y del procedimiento establecido, entre otras, por ejemplo: el proyecto de inversión y su formulación en la MGA, y el proceso de contratación.



Figura 17. Tareas de la Fase 0 (preliminar)

Fuente: adaptación de Gómez Orea y Gómez Villarino, Ordenación territorial, 2014b.

En esta fase se sugiere retomar el esquema y la metodología base aquí planteada para el diseño de la metodología específica de la formulación de la OUE, puesto que una metodología sistémica aporta credibilidad al plan e incide en la calidad y en la concreción del mismo. Además, se enfatiza la importancia de contar con un equipo de trabajo con rasgos indispensables de calidad, independencia y funcionamiento que brinden solvencia y credibilidad al plan.

Este equipo debe trabajar de forma integrada y, para el enfoque multidisciplinar, debe considerarse a cada miembro a nivel de experto y no de titulación, debido a que la condición de conocedor especializado de un tema solo se adquiere a través de la experiencia. El equipo debe quedar definido en los siguientes términos:<sup>130</sup>

- Perfil curricular o composición temática en relación con los campos de conocimiento implicados y la capacidad de cada uno de los miembros.
- Organización en términos de áreas o unidades de trabajo y de niveles de responsabilidad.
- Funcionamiento, asignando a cada miembro un papel en el trabajo del conjunto y, por consiguiente, unas tareas específicas.
- Dedicación de cada miembro.

<sup>130</sup> Gómez Orea y Gómez Villarino, (2014a, 14).

La organización del equipo se plantea mediante el siguiente diagrama indicativo que deberá ser complementado y definido según los requerimientos específicos para el diagnóstico y formulación de la Operación urbana estratégica. Es necesario asignar un director de la planificación, un coordinador con formación general que coordine las acciones y llene los vacíos de conocimiento que existan, unos especialistas en los diferentes ejes temáticos y componentes básicos de la OUE, unos asesores, y un equipo de apoyo para la concreción del ejercicio.

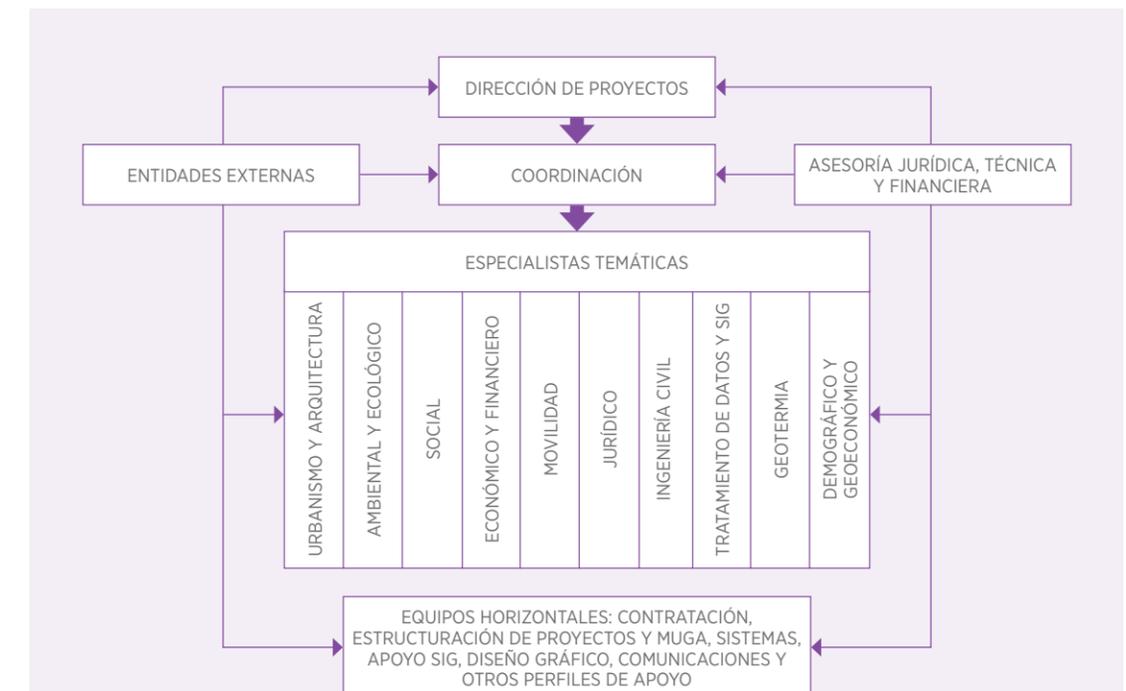


Figura 18. Equipo de trabajo para la Operación Urbana estratégica

Fuente: elaboración propia



La metodología, el cronograma y la distribución de tareas entre los miembros del equipo son clave para el funcionamiento del mismo y para la consecución del objetivo planteado. A continuación, la Figura 19 ilustra, de manera indicativa, la distribución de tareas y un cronograma base para la formulación de las OUE.

Miembros del equipo de trabajo					
Actividades a realizar	Miembro 1	Miembro 2	Miembro 3	Miembro....	
	Actividad 1	R	C	E	C
	Actividad 2	E	C	R	C
	Actividad 3	C	R	C	E
	Actividad 4	C	E	C	R
...	...	...	...	...	

Roles según grado de compromiso: R- responsable; E- ejecutor; C- colaborador.

Figura 19. Distribución de tareas entre los miembros del equipo con especificación de grado de compromiso  
Fuente: elaboración propia

Cronograma de actividades para la formulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas												
Actividad	Periodos de tiempo asignados a las tareas con el fin de identificar el periodo de ejecución de cada una de las actividades (se recomienda la inclusión de fechas exactas para la entrega y culminación efectiva de cada actividad en la última celda del periodo de ejecución)											
	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	
<b>Fase 0: preliminar o preparatoria</b>												
Definición del ámbito territorial y alcance												
Metodología												
Equipo de trabajo												
Presupuesto												
Actividades específicas por adicionar (compendia las actividades adicionales requeridas por la naturaleza del instrumento, del responsable, el procedimiento establecido, entre otras: Ej. Proyecto de inversión y su formulación en la MGA)												
<b>Fase 1: Diagnóstico</b>												
Actividad de análisis y diagnóstico del medio físico, incluye el componente urbano, que consta de los siguientes temas:												
a. Estructura ecológica principal												
b. Sistema de movilidad												
c. Sistema de servicios públicos												
d. Sistema de espacio público												
e. Sistema de equipamientos												
f. Inmuebles de interés cultural de existir												
g. Demas que resulten pertinentes o necesarios												
Actividad de análisis y diagnóstico de la población y sus actividades, incluye:												
a. Identificación y caracterización de los actores del territorio y sus intereses con relación a los objetivos de la operación												
b. Diagnóstico socioeconómico, urbanístico e inmobiliario de la Operación												
c. Demas que resulten necesarios o pertinentes												
Actividad de análisis y diagnóstico del poblamiento												
Actividad de análisis y diagnóstico del Marco legal e institucional. Incluye, entre otros, la identificación de la estructura de coordinación institucional, responsable de la formulación y revisión (Forma propuesta)												
Consolidación de documentos técnicos de soporte												
Consolidación del Diagnóstico Integrado												
<b>Fase 2: Formulación</b>												
Definición y análisis de objetivos: Objetivos de la Operación Urbana Estratégica y su relación con los objetivos, políticas y la estrategia de ordenamiento territorial del DOT												
Definición de las políticas y estrategias de la Operación												
Determinación del ámbito espacial y área de estudio de la operación												
Identificación de propuestas y medidas, entre las cuales se incluyen:												
estrategias y propuestas adicionales, junto con el planteamiento de mecanismos para la acción conjunta y concertada del sector público con el sector privado.												
Identificación y delimitación de instrumentos de planificación, gestión y financiación para la ejecución de la operación.												
Identificación de la estrategia para el manejo de inmuebles de interés cultural de existir												
Implementación de alternativas seleccionadas												
Inspección, programas, acciones y entidades responsables, junto con la clarificación de metas a corto, mediano y largo plazo												
Concentración institucional												
Trámite de la OUE ante el responsable												
Aprobación de la OUE												
<b>Fase 3: Gestión, seguimiento y evaluación</b>												
Puesta en marcha, seguimiento y control												
Definición de indicadores de seguimiento												
Recopilación y consolidación de datos para los indicadores												
Evaluación ex post												
Revisión del instrumento												

Figura 20. Cronograma de actividades para la formulación de las Operaciones Urbanas Estratégicas  
Fuente: adaptación de Gómez Orea y Gómez Villarino, Ordenación territorial, 2014b.

Con los elementos anteriores estructurados, la elaboración del presupuesto es el resultado inmediato con la asignación de los valores unitarios para cada etapa, profesionales y gastos generales y administrativos que son el insumo para la elaboración de la MGA (Metodología General Ajustada), necesaria para realizar cualquier tipo de inversión con recursos públicos.

Las fases 1, 2 y 3 siguen los siguientes pasos básicos:



Figura 21. Pasos básicos de las fases 1, 2 y 3  
Fuente: adaptación de Gómez Orea y Gómez Villarino, Ordenación territorial, 2014b.

La Fase 1, denominada Diagnóstico, tiene dos enfoques posibles: uno comprensivo y el otro estratégico, conformados como se ilustra a continuación con las tareas macro que deben ser desglosadas en el cronograma, agregando actividades requeridas por la naturaleza del instrumento, del responsable, del procedimiento establecido, y de los contenidos mínimos exigidos en la norma, entre otras.



Figura 22. Enfoques comprensivo y estratégico en la elaboración del diagnóstico  
Fuente: adaptación de Gómez Orea y Gómez Villarino, Ordenación territorial, 2014b.

El esquema comprensivo se compone de diagnósticos sectoriales para cada uno de los cuatro subsistemas y su posterior integración en un diagnóstico de síntesis, orientado a conocer la estructura de cada subsistema con el objetivo de deducir los problemas y las potencialidades. El otro esquema estratégico se enfoca en aproximaciones sucesivas a partir de los problemas y potencialidades detectados en un diagnóstico provisional, recabando únicamente información adicional que resulte útil para identificarlos con precisión, localizarlos, describirlos según una serie de atributos y valorarlos, es decir, se centra en aspectos clave para el funcionamiento del sistema con el fin corregirlos y atenderlos.<sup>131</sup>

La Fase 2, denominada Formulación, tiene las siguientes tareas macro que deben ser desglosadas en el cronograma agregando las actividades requeridas por la naturaleza del instrumento, del responsable, del procedimiento establecido, y de los contenidos mínimos exigidos en la norma, entre otras. Por ejemplo, la elaboración del proyecto de Decreto de adopción.

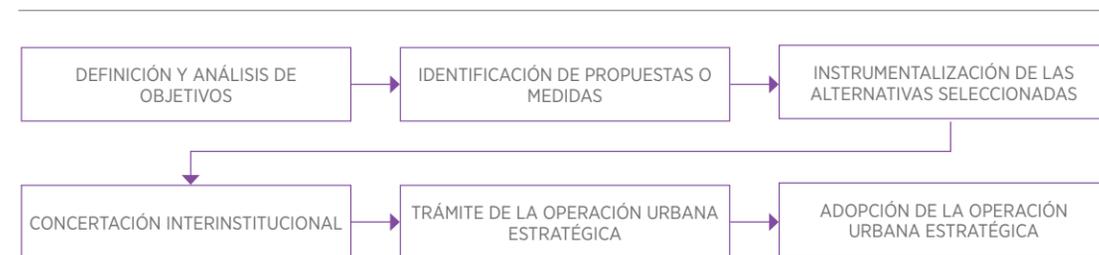


Figura 23. Fase 2 (formulación)  
Fuente: elaboración propia

Por último, la Fase 3, denominada Gestión, Evaluación y Seguimiento, tiene las siguientes tareas macro que deben ser desglosadas en el cronograma agregando actividades requeridas por la naturaleza del instrumento, del responsable, del procedimiento establecido, y de los contenidos mínimos exigidos en la norma, entre otras. Por ejemplo, en caso de conformarse el comité interinstitucional propuesto, debe hacerse seguimiento y control de los proyectos y a cargo en las reuniones del comité.

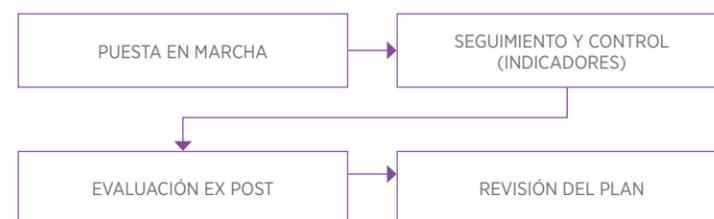


Figura 24. Fase 3 (gestión, evaluación y seguimiento)  
Fuente: elaboración propia

<sup>130</sup> Gómez Orea y Gómez Villarino, (2014a, 14).



## DECÁLOGO DE RECOMENDACIONES

- a. Enfocar esfuerzos en las fases preliminares y de diagnóstico para determinar claramente los objetivos, debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas de las Operaciones Urbanas Estratégicas.
- b. Realizar el diagnóstico bajo conceptos holísticos y osmóticos del territorio, desde lo general a lo particular, dándole manejo de sistema más que de partes individuales.
- c. Detectar en la formulación aquellos aspectos cuyo interés general prime sobre el particular y enfocarse en ellos, sin descuidar el detalle.
- d. Permitir la lluvia de ideas interdisciplinar de todos los miembros del equipo de trabajo para contar con alternativas de soluciones y propuestas desde diferentes perspectivas.
- e. Evitar hacer propuestas antes de contar con una etapa preliminar y de diagnóstico sólidas y consolidadas.
- f. Utilizar un lenguaje técnico claro que sea entendible para cualquier lector del documento e incluso apoyarse en dibujos, gráficos, esquemas o matrices que hagan más ameno el mensaje a transmitir.
- g. Diferenciar claramente en el documento final los aspectos estratégicos y los aspectos operativos de la formulación
- h. Hacer de la Operación Urbana Estratégica el elemento de coordinación, concertación y articulación de las diversas dependencias de la administración municipal, de los entes descentralizados y de otras instituciones intersectoriales y territoriales a los diferentes niveles. Esta operación también debe ser el elemento de coordinación, concertación y articulación con las partes interesadas en la operación (residentes, propietarios, clientes compradores, stakeholders, expertos, constructores, desarrolladores, promotores, y gremios, entre otros) y la generación de sinergias público-privadas para la transformación del territorio, el mejoramiento de la calidad de vida y la construcción de tejido social.
- i. Conformar un equipo interdisciplinario idóneo, organizado y bien remunerado con el fin de obtener una participación objetiva, técnica, honesta y profesional de los integrantes del equipo de trabajo durante todas las fases planteadas.
- j. Aplicar la idea de planificación continua, manteniendo en lo posible los miembros del equipo de trabajo, considerando que son un activo de gran valor para los proyectos.

## MODELO PREFACTIBILIDAD FINANCIERA, EJEMPLO SAN RAFAEL

Para el proyecto San Rafael, antes denominado Ciudadela Santo Tomás, el INVISBU a través de la firma consultora Concreta Gestión Urbana, hizo en 2015 un estudio de prefactibilidad financiera, cuyo resumen se presenta a continuación:

### PREFACTIBILIDAD URBANÍSTICO - FINANCIERA

CIUDADELA SANTO TOMÁS			
SINTESIS PREFACTIBILIDAD			
Miles \$COP			
	Costo Total	% Sobre Ingresos	
INGRESOS	\$ 508.433.120	100,0%	
EGRESOS	\$ 435.041.225	85,6%	
Utilidad Esperada	\$ 35.590.318	7,0%	
Costos Directos	\$ 300.242.928	59,1%	
Costos Construcción productos Inmobiliarios	\$ 276.874.809		
Cargas	\$ 23.368.119		
Costos Indirectos	\$ 99.207.979	19,5%	
Honorarios técnicos	\$ 4.858.841		
Honorarios Gerencia y Construcción	\$ 54.276.586		
Costo de ventas	\$ 18.049.376		
Impuestos y derechos	\$ 17.193.061		
Administrativos	\$ 3.050.599		
Financieros	\$ 762.650		
Varios e Imprevistos	\$ 1.016.866		
Valor residual del suelo	\$ 73.391.896	14,4%	
Área predial	\$ 65.573		
Valor residual del suelo x m2	\$ 1.119		

La conclusión del ejercicio es que el valor del suelo total es de \$73'391,896 .000, lo que daría un precio por metro cuadrado de \$1'119,000. La utilidad estimada es del 7% de las ventas \$35.590 millones que puede ser atractiva para los inversionistas. ( Ver detalle anexo 1)

Figura 25. Prefactibilidad urbanístico-financiera en San Rafael  
Fuente: INVISBU, 2015.

Durante el 2021, el INVISBU actualizó la prefactibilidad financiera y obtuvo los siguientes resultados:

ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS 2022 (URBANISMO PAGO PRIVADO)			ESTADO DE PERDIDAS Y GANANCIAS 2022 (URBANISMO PAGO PÚBLICO)		
	% VENTAS	VR PESOS		% VENTAS	VR PESOS
TOTAL DE INGRESOS POR VENTAS	100%	727,350,302	TOTAL DE INGRESOS POR VENTAS	100%	727,350,302
VALOR TERRENOS	14.2%	103,457,626	VALOR TERRENOS	14.2%	103,457,626
COSTOS CONSTRUCCION ( Directos + Indirectos )	78.9%	573,614,654	COSTOS CONSTRUCCION ( Directos + Indirectos )	76.2%	553,934,559
TOTAL COSTOS	93.1%	677,072,280	TOTAL COSTOS	90.4%	657,392,185
ESTRUCTURA FINANCIERA			ESTRUCTURA FINANCIERA		
TOTAL A FINANCIAR	100%	\$ 677,072,280	TOTAL A FINANCIAR	100%	\$ 657,392,185
RECURSOS PROPIOS INVERSIONISTA ( Equity)	20.0%	\$ 135,414,456	RECURSOS PROPIOS INVERSIONISTA ( Equity)	20.0%	\$ 131,478,437
CUOTAS INICIALES DE VENTAS	31.0%	\$ 209,892,407	CUOTAS INICIALES DE VENTAS	31.0%	\$ 203,791,577
CREDITO	49.0%	\$ 331,765,417	CREDITO	49.0%	\$ 322,122,171
TOTAL VENTAS PROYECTADAS	100.0%	\$ 727,350,302	TOTAL VENTAS PROYECTADAS	100.0%	\$ 727,350,302
TOTAL COSTOS PROYECTADOS	93.1%	\$ 677,072,280	TOTAL COSTOS PROYECTADOS	90.4%	\$ 657,392,185
UTILIDAD	6.9%	\$ 50,278,022	UTILIDAD	9.6%	\$ 69,958,117
RENTABILIDAD	7.4%		RENTABILIDAD	10.6%	
TIR INVERSIONISTA	6.7%		TIR INVERSIONISTA	9.2%	

Figura 26. Prefactibilidad financiera San Rafael en dos escenarios  
Fuente: INVISBU, 2021.

El ejercicio de actualización de la prefactibilidad se hizo bajo dos escenarios, uno sin aportes de obras de urbanismo por parte del municipio y otro con aportes municipales. Con el segundo escenario se evidenció un incremento del 3.2 % de la rentabilidad, llegando a un 10.6 %, lo cual es más atractivo para un constructo, teniendo en cuenta que se trata de VIS y que dicha rentabilidad puede aumentar mediante el mecanismo de devolución del IVA, contemplado por Ley.

El anterior ejercicio se realiza a partir de una cabida técnica y de diseños arquitectónicos y urbanísticos hechos en el año 2015, con la siguiente distribución de las unidades de vivienda según el valor de venta y la tipología (VIP, VIS y VIS-RU).

MANZANA	AREA LOTE	AREA APTO	NO. VIVIENDAS
1	4052,08	50,20	400
2	4143,63	50,20	400
3	5.136,51	50,20	480
4	4319,11	55,10	360
5	4434,80	55,10	360
6	5519,00	62,00	440
7	4387,46	62,00	340
8	4490,88	62,00	340
9	5628,61	62,00	440
10	4477,04	62,00	320
11	4355,60	62,00	320
TOTAL	50.944,72		4200



Figura 27. Gráficos y zonificación de ejercicio de cabida en San Rafael  
Fuente: INVISBU, 2015.

## RESULTADO URBANÍSTICO



Figura 28. Comparativo volumétrico San Rafael  
Fuente: INVISBU, 2015.

## Propuesta de compensaciones a los propietarios de predios

Las personas tienen que movilizarse por un criterio de interés general, pero también tienen garantías de sus derechos particulares. Los predios que ocupan tienen propósitos residenciales o de actividad económica y eso significa que se producirán impactos que, en lo posible, se deben minimizar.

Las compensaciones son el mecanismo para mitigar esos impactos. Existe una gran diferencia de impacto entre propietarios y arrendatarios que debe manejarse con equidad. Los decretos y acuerdos de compensaciones, tanto de Bucaramanga como de otras ciudades para obra pública, son la guía de aplicación de criterios, bajo lo cual se proponen los siguientes mecanismos de compensación:

FACTOR DE MOVILIZACIÓN (Gastos de mudanza)	
Se establece para reconocer los costos de traslado a propietarios y/o poseedores residentes o con actividades económicas activas	1 SMLV Residentes sin actividad económica productiva. 2 SMLV Residentes o quienes sin residir tengan actividad productiva.

Figura 29. Factor de movilización (gastos de mudanza)  
Fuente: elaboración propia

FACTOR DE REPOSICIÓN DE VIVIENDA	
Reconocimiento para propietarios o poseedores que residan en el sector al momento de la intervención y que el valor comercial de su inmueble sea inferior al de una vivienda de interés prioritario	FVR= (y-a) Y= Valor máximo de una VIS tipo 1 a= Valor del inmueble avaluado comercial.

Figura 30. Factor de reposición de vivienda  
Fuente: elaboración propia

FACTOR DE TRASLADO PARA ARRENDATARIOS	
Reconocimiento para arrendatarios por el impacto que causa la movilización	3 Veces el valor del canon mensual pactado en el contrato.

Figura 31. Factor de traslado para arrendatarios  
Fuente: elaboración propia

FACTOR POR PÉRDIDA DE INGRESOS (Por actividad productiva o Renta)	
Se reconoce una compensación por el lucro cesante	<b>Por actividad productiva:</b> 3 Veces el valor de la utilidad neta mensual de los últimos 12 meses. <b>Por renta:</b> 3 Veces el valor del canon mensual pactado en el contrato de arrendamiento o subarrendamiento respectivo, sin que el reconocimiento exceda el valor del canon mensual total del inmueble.

Figura 32. Factor por pérdida de ingresos (por actividad productiva o renta)  
Fuente: elaboración propia

FACTOR DE TRÁMITE (Costos de escrituración)	
A propietarios de inmuebles que escriban a favor del proyecto	1,5% del avalúo comercial del inmueble sin exceder 5 SMLV. 0,5 SMLV por cada trámite de cancelación de patrimonio de familia, desafectación a vivienda familiar, sucesión y/o levantamiento de usufructo.

Figura 33. Factor de trámite (costos de escrituración)  
Fuente: elaboración propia

## Modelo de gestión de proyectos basado en la experiencia de Cali

La ciudad de Cali cuenta con procesos avanzados de renovación urbana, cuyos modelos de operación podrían ser aplicables a Bucaramanga con los ajustes y adaptación a las condiciones particulares y específicas de nuestra ciudad, con el fin de hacer uso de los instrumentos de gestión que establece el POT.



Figura 34. Modelo de gestión de proyectos Cali  
Fuente: EMRU Cali



Figura 35. Estructura operativa de proyectos de renovación urbana en Cali  
Fuente: EMRU Cali

## RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DEL COMPONENTE ECONÓMICO Y FINANCIERO

- Ampliar la cobertura del subsidio familiar de vivienda municipal complementario a la población en general que desee adquirir una solución de vivienda en proyectos de Renovación Urbana, estableciendo una reglamentación que contenga requisitos y procedimientos para acceder a los subsidios y valores de los mismos.
- Proponer una reforma al estatuto tributario que incluya exenciones (por ejemplo, en impuesto de industria y comercio) para los constructores que desarrollen proyectos dentro de las operaciones urbanas estratégicas propuestas por el Municipio de Bucaramanga.
- Adicionar presupuesto municipal para la realización de obras de urbanismo en los proyectos de las operaciones urbanas estratégicas, a través de INVISBU, la Secretaría de Infraestructura y las empresas prestadoras de servicios públicos municipales. Si bien este tipo de aporte aumenta la rentabilidad del proyecto para los constructores, esto hace más atractiva su participación en el proyecto y la ejecución de los mismos genera nuevas unidades inmobiliarias para el municipio, lo cual, a su vez, genera nuevos impuestos prediales, ingresos por impuesto de industria y comercio, consumo de servicios públicos, y sobretasa ambiental, entre otros.
- Establecer alianzas estratégicas con entidades financieras privadas y públicas para el apoyo a los hogares que deseen adquirir una solución de vivienda, especialmente en trámites de ahorros programados, de créditos y de leasing habitacional.
- Realizar gestión ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y las Cajas de Compensación familiar para la adquisición de los subsidios familiares de vivienda del orden nacional y la participación en los diferentes programas y bolsas que se tramiten.
- Proponer a la Gobernación de Santander la realización de aportes, ya sea en dinero (a través de subsidios de vivienda complementarios departamentales) o en especie (obras).
- Hacer la actualización catastral de los predios objeto de las Operaciones Urbanas Estratégicas y llevar a cabo los procesos de avalúos que se requieran para determinar los precios actuales de los predios.
- Estudiar y proponer las figuras jurídicas necesarias para la captación de los recursos con los cuales los hogares realizarán el pago de la vivienda a adquirir.



## REFERENCIAS

- Alayón, Angie. «Bucaramanga, la ciudad de los parques, apuesta al turismo vivencial». El Nuevo Siglo, diciembre 16 de 2021. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-29-2021-bucaramanga-le-apuesta-al-turismo-vivencial>
- Alcaldía de Bucaramanga. Decreto 069 de 2015, por el cual se definen y reglamentan los procedimientos para el estudio y aprobación de los Planes de Implantación en el Municipio de Bucaramanga. \_\_\_\_\_ . Decreto 0118 de 2018, 17 de agosto, por medio del cual se reglamenta la transferencia de derechos de edificabilidad para Bienes inmuebles de Interés Cultural en el Municipio de Bucaramanga. \_\_\_\_\_ . Decreto 0098 de 2019, 4 de julio, por medio del cual se adopta el Plan Integral Zonal Ciudad Norte Ciudad Jardín para el Municipio de Bucaramanga y se dictan otras disposiciones. \_\_\_\_\_ . Decreto 0401 de 2020, por el cual se delimitan las Áreas de Desarrollo Naranja (ADNs): «Centro Fundacional Bga» y «Manzana 68 Clúster Creativo y Turístico Metropolitano de Bucaramanga», se imparten lineamientos para su implementación y organización y se dictan otras disposiciones. \_\_\_\_\_ . «Respuesta oficio 933 proposición No. 12 de octubre 23 de 2020», 30 de octubre de 2020. [http://concejobucaramanga.info/descargas/RESPUESTA\\_3\\_PLANEACION\\_RESPUESTA12\\_2020.pdf](http://concejobucaramanga.info/descargas/RESPUESTA_3_PLANEACION_RESPUESTA12_2020.pdf) \_\_\_\_\_ . «Respuestas a las temáticas de las ponencias del Cabildo Abierto sobre el proyecto de Acuerdo 003 de 2014- Plan de Ordenamiento territorial de segunda generación», 11 de abril de 2014. [https://www.concejodebucaramanga.gov.co/media/CABILDO\\_ABIERTO\\_01\\_2014.pdf](https://www.concejodebucaramanga.gov.co/media/CABILDO_ABIERTO_01_2014.pdf)
- Alcaldía de Bucaramanga y Universidad Pontificia Bolivariana. Síntesis del Plan Maestro de Espacio Público de Bucaramanga. Bucaramanga: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017.
- Alcaldía de Medellín. Acuerdo 46 de 2006. Plan de Ordenamiento Territorial, por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. \_\_\_\_\_ . Acuerdo 48 de 2014, 17 de diciembre, por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Decreto 469 de 2003, «por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C». Registro Distrital n.º 3013. \_\_\_\_\_ . Decreto 190 de 2004, 22 de junio, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. \_\_\_\_\_ . Decreto 364 de 2013, agosto 26 (declarado Nulo), por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004. Registro Distrital n.º 5185. \_\_\_\_\_ . Decreto 619 de 2000, 28 de julio, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Registro Distrital n.º 2197.
- Alcaldía Metropolitana de Bucaramanga, Acuerdo Metropolitano 010 de 2018, 11 de diciembre, por medio del cual se declara como hecho metropolitano la implementación de la Estrategia la Bicicleta como medio de transporte en el Área Metropolitana de Bucaramanga. \_\_\_\_\_ . «Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-206». Acceso el 14 de diciembre de 2021. <https://www.amb.gov.co/plan-integral-de-desarrollo-metropolitano-2016-2026/>
- Área Metropolitana de Bucaramanga. «Parque Metropolitano del Norte», 15 de julio de 2013. <https://www.amb.gov.co/parque-metropolitano-del-norte/>
- Área Metropolitana de Bucaramanga. «Construcción, administración y mantenimiento Parque Metropolitano Chapinero», 15 de julio de 2013. <https://www.amb.gov.co/parque-metropolitano-chapinero/>
- Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica. NSR-10. Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.
- Bacca, Jairo. «Parque San Pío, Bucaramanga». Itinari, 30 de abril de 2020. <https://www.itinari.com/es/location/parque-san-pio>
- Belkys P., Esteban. «Parque Centenario: biodiversidad representativa de Bucaramanga». [www.vanguardia.com](http://www.vanguardia.com), 24 de noviembre de 2009. <https://www.vanguardia.com/mundo/ola-verde/parque-centenario-biodiversidad-representativa-de-bucaramanga-EDVL46611>
- Colombia, Ministerio de Vivienda. «Decreto 1077 de 2015 Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio», 16 de diciembre de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>.
- Colombia. «Decreto 096: reglamenta devolución IVA VIS y VIP», 28 de enero de 2020. <https://www.portaltributariodecolombia.com/descargar/decreto-096-del-28-de-enero-de-2020-reglamenta-devolucion-iva-vis-y-vip-pdf/>
- Colombia. «VIS y VIP», 22 de julio de 2020. <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/vis-y-vip>
- Colombia. «Decreto 1077 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio». 26 de mayo de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Colombia, et al. «ABC de Los POT: Plan de Ordenamiento Territorial». Repositorio Institucional Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, junio de 2016. <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/18532>
- Colombia. «Ley 1943 por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones». 28 de diciembre de 2018. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036049>
- Comité Especial Interinstitucional, Secretaría Técnica de la COT. Avances en la definición de orientaciones y lineamientos para el ordenamiento departamental (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2013). <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/directrices-departamentales-de-ordenamiento-territorial.aspx>.
- Concejo de Bucaramanga. «Acuerdo 044. Por el cual se expide el estatuto tributario del municipio de Bucaramanga». 22 de diciembre de 2008. [https://www.concejodebucaramanga.gov.co/ponencias2015/PONENCIA\\_Proyecto\\_004.pdf](https://www.concejodebucaramanga.gov.co/ponencias2015/PONENCIA_Proyecto_004.pdf)
- Concejo de Bucaramanga. Acuerdo 011 de 2014, 21 de mayo, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de segunda generación de Municipio de Bucaramanga 2014-2027.
- Concejo de Bucaramanga. «Comisión segunda o comisión del plan de gobierno y obras», abril-mayo de 2014. [https://www.concejodebucaramanga.gov.co/ponencias2014/PONENCIA\\_Proyecto\\_003.pdf](https://www.concejodebucaramanga.gov.co/ponencias2014/PONENCIA_Proyecto_003.pdf)
- Concejo de Bucaramanga. «Proyecto de acuerdo 004. Por medio del cual se adopta la política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga, para superar el riesgo y construir una ciudad sostenible», 2 de marzo de 2015. [https://www.concejodebucaramanga.gov.co/proyectos2015/PROYECTO\\_DE\\_ACUERDO\\_004.pdf](https://www.concejodebucaramanga.gov.co/proyectos2015/PROYECTO_DE_ACUERDO_004.pdf)

- Concejo Municipal de Bucaramanga, Acuerdo 13 de 2016, 29 de abril, por el cual se adopta el plan de desarrollo 2016-2019 Gobierno de las Ciudadanas y Ciudadanos.
- \_\_\_\_\_. Acuerdo 013 de 2020, 10 de junio, Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga 2020-2023, «Bucaramanga, una ciudad de oportunidades».
- Congreso de Colombia. Ley 9 de 1989, 11 de enero, por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 38.650 del 11 de enero de 1989.
- \_\_\_\_\_. Ley 388 de 1997, 18 de julio, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43.091.
- \_\_\_\_\_. Ley 1955 de 2019, 25 de mayo, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad».
- \_\_\_\_\_.
- \_\_\_\_\_. Ley 1454 de 2011, 28 de junio. Diario Oficial n.º 48.115 del 29 de junio de 2011.
- \_\_\_\_\_. Ley 1469 de 2011, 30 de junio, por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a vivienda.
- \_\_\_\_\_. Ley 2079 de 2021, 14 de enero, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat, artículo 40.
- \_\_\_\_\_. Ley 1625 de 2013, 29 de abril, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las áreas Metropolitanas. Diario Oficial n.º 48.776.
- Gobernación de Santander. «Plan de Desarrollo Departamental». Acceso el 14 de diciembre de 2021. <https://www.santander.gov.co/index.php/documentos-planeacion/category/26-secretaria-de-planeacion>
- Gómez Orea, Domingo y María Teresa Gómez Villarino. Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia: una visión sobre qué es, para qué sirve, como se hace y como se viene haciendo la ordenación territorial en Ecuador. 2014a, pp. 1-21. [http://www.sndu.org/ponencias/panel1/D\\_Gomez\\_Orea.pdf](http://www.sndu.org/ponencias/panel1/D_Gomez_Orea.pdf)
- Gómez Orea, Domingo y Alejandro Gómez Villarino. Ordenación territorial. Mundi-Prensa, 2014b.
- INVISBU. «Instituto de Vivienda de interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Bucaramanga». Accedido 26 de diciembre de 2021. <https://www.invisbu.gov.co/>
- INVISBU. «Prefactibilidad San Rafael». 2015.
- INVISBU y Alcaldía de Bucaramanga. «Política pública de vivienda y hábitat de Bucaramanga para superar el riesgo y construir ciudad sostenible». diciembre de 2014, <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/Documento-Politica-Publica-de-Vivienda-y-Habitat-de-Bucaramanga.pdf>
- Juan Luis. «Parque Santander en Bucaramanga». Por Conocer, 23 de junio de 2015. <https://www.porconocer.com/colombia/parque-santander-en-bucaramanga.html>
- Lonja de Propiedad Raíz de Santander. «Lonja de Propiedad Raíz de Santander», 2000. <https://www.lonjadesantander.com/>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 2181 de 2006, 29 de junio, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. Diario Oficial n.º 46.320 del 5 de julio de 2006.
- Ministerio de Desarrollo Económico. Decreto 879 de 1998, 15 de mayo, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Diario Oficial n.º 43.300 del 15 de mayo de 1998.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. Decreto 1077 de 2015, 28 de mayo, por medio de la cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- \_\_\_\_\_. «Política de vivienda en Colombia». Minvivienda, 20 de noviembre de 2019. <https://infraestructura.org.co/16congreso/presentaciones/viceministro-vivienda.pdf>
- \_\_\_\_\_. «Aula de Financiamiento Urbano». Acceso el 16 de diciembre de 2021. <https://minvivienda.gov.co/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/aula-de-financiamiento>.
- Muñoz Villareal, Sergio Isnardo. «Bucaramanga, Piensa en grande», 2020. <https://docplayer.es/160643027-Bucaramanga-piensa-en-grande.html>
- Naciones Unidas Guatemala. «Objetivos de Desarrollo». Acceso el 25 de agosto de 2021. <https://onu.org.gt/objetivos-de-desarrollo/>.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2811 de 1974, 18 de diciembre, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- \_\_\_\_\_. Decreto 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial
- \_\_\_\_\_. Decreto 2372 de 2010, 1 de julio, por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 47757 de julio 1 de 2010, artículo 3.
- Prieto, Daniela. «Análisis del desarrollo y evolución del objetivo e implementación de las Operaciones Estratégicas planteadas en los planes de ordenamiento territorial de Bogotá desde el 2000 al 2013: caso de estudio operación estratégica centro». Tesis de pregrado. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2015.
- Saavedra, Daniel y Reynaldo Rueda. «Renovación urbana en el municipio de Bucaramanga: análisis de la OUE (Operaciones Urbanas Estratégicas) como instrumento de la planificación urbana y propuesta metodológica para el desarrollo del caso de estudio, centro de la ciudad». Tesis de maestría. Universidad Eafit, 2021.
- Secretaría de Planeación, Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente Urbano. Documento técnico de soporte, tomo 3. Bucaramanga: 2014. <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo03.pdf>.
- \_\_\_\_\_. Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación. Componente de Gestión. Documento técnico de soporte, tomo 8. Bucaramanga: 2014. <https://www.concejodebucaramanga.gov.co/pot-2012-2027/tomo08.pdf>.
- \_\_\_\_\_. Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga segunda generación 2013-2027, documento n.º 13. Bucaramanga, 2014.
- Secretaría Distrital de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá. «Operaciones Estratégicas». Acceso el 16 de diciembre de 2021. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/operaciones-estrategicas/estrategias>.



Alcaldía de  
Bucaramanga

**INVISBU**  
Instituto de Vivienda de Interés Social  
y Reforma Urbana de Bucaramanga