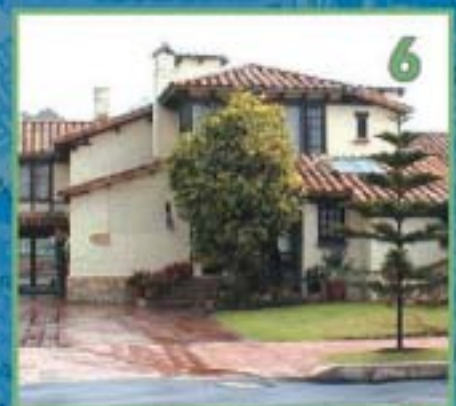




ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRICTAL

La Estratificación en Bogotá D.C. y Estudios Relacionados 1983 - 2004



Bogotá sin indiferencia

**La Estratificación
en Bogotá D.C.
y Estudios Relacionados
1983 - 2004**

Equipo de Trabajo

TEXTOS

Mery Isabel Parada Avila
Hugo Torres Arias
Libia Constanza Martínez Alfonso
Nestor Juan Sanabria
Jorge Iván González Borrero
David Ospina Botero
Juan Ramos Vargas
Julieta Rodríguez González
Manuel Muñoz Conde
Ariel Eliécer Carrero Montañez

CARTOGRAFÍA

Edward Martín Salamanca Morales
Wilson Yesid Díaz Buitrago
Libia Astrid Yañez Caviedes
Jamer Eduardo Bautista González

RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Patricia Martínez Barragan
Victor Julio Guerrero Rodríguez
Amparo Yovanna Castro Sánchez
Luz Marina Bohorquez Vargas
Graciela Ramírez Chaparro

FOTOGRAFÍA

Wilson Mauricio Osorio Fonseca

ISBN 958-97556-4-X



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo
PLANEACIÓN DISTRITAL

ALCALDE MAYOR
Luis Eduardo Garzón

DIRECTORA
Carmenza Saldías Barreneche

SUBDIRECTOR ECONÓMICO, DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN
Johny José García Tirado

GERENTE DE ESTRATIFICACIÓN Y MONITOREO
Ariel Eliécer Carrero Montañez

Bogotá sin indiferencia

Presentación

Bogotá, D.C., y su Estratificación Socioeconómica

La estratificación social y económica no es un invento del DNP o del Distrito Capital. La existencia de grupos de hogares con características sociales y económicas similares a su interior y diferenciales entre ellos ha sido una "marca" de casi todas las sociedades conocidas. El concepto de "estrato" ha suavizado lo que en otras épocas y circunstancias se conocía como "clases sociales".

Lo que el Distrito Capital ha buscado desde hace más de veinte años, con la guía de autoridades nacionales, es definir cuáles y cuántos hogares pertenecen a uno u otro de los estratos socioeconómicos y localizarlos espacialmente.

La tarea no ha sido fácil y ha requerido la inversión de importantes recursos públicos y privados. Por qué razón entonces el DAPD, a nombre del Distrito Capital, ha persistido en el proyecto? Equidad es la primera motivación para ello. Herramientas de planeación, la segunda.

La necesidad de políticas e instrumentos que mejoren la equidad en el acceso de la población a bienes como los servicios públicos domiciliarios se desprende de la estructura económica de estos mercados, cuyas tarifas finales son demasiado onerosas para los estratos poblacionales de menores recursos. Dado su carácter de bienes necesarios para la vida de todos los hogares sin excepción, el Estado ha diseñado políticas e instrumentos para subsidiar la tarifa que deben pagar esos estratos y de esa manera garantizarles el acceso a dichos bienes sin deteriorar su capacidad de pago. Hasta los años noventa <del siglo pasado el Estado subsidiaba la operación de las empresas ("subsidios a la oferta"). A partir de la Constitución de 1991 y en especial de las leyes 142 y 143 de 1994, el Estado ha diseñado un esquema de subsidios y contribuciones que afecta diferencialmente las tarifas para grupos seleccionados de usuarios ("subsidios a la demanda"). Bajo el primer esquema, las empresas asignaban los subsidios, cada una "estratificaba" a sus usuarios y por tanto existían tantas "estratificaciones" como empresas. Bajo el segundo esquema, los hogares deben recibir un tratamiento homogéneo por parte de las empresas y por tanto debe existir una sola "estratificación" de los hogares.

Dijimos arriba que la estratificación socioeconómica no es un invento del DNP o del Distrito Capital. Pero el método y los procedimientos para capturarla y utilizarla como instrumento de aplicación de subsidios, sí. La ley 142/94 señaló los derroteros para ello cuando estableció que la estratificación debía entenderse como una clasificación de inmuebles, utilizando metodologías que debía desarrollar el DNP. Y eso fue lo que ocurrió, con la participación del Distrito Capital.

En resumen, podemos afirmar que el Estado es consciente de la necesidad de otorgar subsidios a los hogares de menores recursos con el fin de defender su capacidad de pago y, que la Ley estima que la mejor manera de hacerlo es por medio de la "estratificación" de los inmuebles, de acuerdo con sus características y las de su entorno, asumiendo que ello es un buen indicador de su nivel social y económico y de su capacidad de pago. En consecuencia, el Distrito Capital ha aplicado dichas metodologías y ha producido los indicadores de estrato para su área urbana. Bajo los mismos principios, está desarrollando los indicadores de estrato para su área rural.

La primera parte del libro documenta los procesos y actividades seguidos por el DAPD para dar cumplimiento a los mandatos legales y afinar ese instrumento de asignación de subsidios, utilizado por las empresas prestadoras de SPD y también por la Administración, con el mismo criterio de equidad social, en la causación del impuesto predial, de la contribución de valorización y otras cargas ciudadanas.

La segunda parte del libro aborda otras cuestiones de la estratificación socioeconómica, bajo la forma de estudios y consultorías. Tres aspectos se analizan allí: crítica a la metodología y al modelo estadístico de la estratificación, desarrollo de instrumentos auxiliares de información socioeconómica, y desarrollo de externalidades en el manejo de información geográfica y alfanumérica.

El DAPD ha seguido juiciosamente los procedimientos y metodologías establecidos para la estratificación a lo largo de estos casi diez años. Pero también ha advertido deficiencias conceptuales y operativas. La misma caracterización del entorno urbano, a partir de zonas de hábitat con fuertes traslapes y con definición espacial resultado del "criterio de experto". Las variables directas de caracterización de los inmuebles que discriminan débilmente. La utilización de un modelo estadístico pensado para una variable al que se ha obligado a dar cuenta de dos variables. Los seis estratos en los cuales es obligatorio distribuir la población y cuyo número fijo a veces se percibe como camisa de fuerza. Desde otro campo vecino, el DAPD ha administrado la herramienta pero no ha estudiado sistemáticamente su impacto sobre las empresas, los hogares y el Estado.

Los trabajos que entregamos, algunos de ellos resúmenes de documentos más amplios a disposición de los interesados, revisan metódicamente estos asuntos.

El segundo aspecto de esta parte se detiene en una pregunta vital: ¿Qué tan relacionado está el indicador de estrato con la capacidad de pago de los hogares? La Ley dice que defenderemos la capacidad de pago de los hogares si asignamos convenientemente subsidios a inmuebles convenientemente estratificados. El DAPD cuenta ya con un observatorio de esta estratificación urbana y en la primera parte del libro se documenta con lujo de detalles su trayectoria -sus cambios- en el tiempo y en el espacio. Pero no contamos aún con un observatorio de variables sociales y económicas relacionadas con la estratificación con el cual pudiéramos comparar y analizar el grado de correlación "inmueble-capacidad de pago" que la ley, sin discusión, asume que existe en alto grado. La encuesta de capacidad de pago de bienes y servicios públicos, cuyos aspectos preliminares entregamos, será el primer producto de este observatorio, destinado a complementar los resultados de la encuesta de calidad de vida realizada en 2003.

El tercer aspecto es un producto natural de la utilización de tecnologías de punta en el manejo de la información necesaria para la construcción del proyecto de estratificación.

Nos referimos al uso de bases de datos gigantescas, con millones de registros, a la incorporación de cartografía digital apoyada por satélite y a la integración de las dos tecnologías en la forma de Sistemas de Información Geográfica. El DAPD cuenta con información geográfica y alfanumérica sistematizada a partir del año 1990, con la cual ha venido construyendo una estructura capaz de albergar un sistema de información geográfica robusto, de carácter dinámico para todo el distrito y en línea con la Ley 388 de 1997, que ordena la construcción de "expedientes urbanos" o sistemas de información con base geográfica, como herramienta para el seguimiento y evaluación de la planeación territorial y de sus planes de ordenamiento.

El desarrollo y operación del proyecto de estratificación ha sido posible gracias al apoyo del DNP y de la Administración distrital, a la labor de un grupo de profesionales de primer nivel adscritos al DAPD, al trabajo desinteresado de los miembros del Comité Permanente de Estratificación del Distrito, y a los recursos financieros aportados por la Administración y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Los beneficios de este trabajo están siendo percibidos por la ciudadanía, como también sus problemas, que el ser evidenciados nos ayudan a mejorar en este esfuerzo.

Carmenza Saldías Barreneche

Contenido

Capítulo I *La Estratificación de Bogotá, D.C. 1983-2004*

	pág.
1. INTRODUCCION	11
2. LA ESTRATIFICACION APLICADA HASTA 1997	14
3. LA ESTRATIFICACION APLICADA EN 1997	14
3.1 Elementos Constitucionales	14
3.2 Elementos Legales	15
3.3 El estudio realizado en 1997	16
4. PROCESOS DE LA ESTRATIFICACION URBANA	18
4.1 Actualización cartográfica	18
4.2 Zonificación	20
4.3 Recolección	20
4.4 Conformación de estratos	21
5. ACTUALIZACIONES DE LA ESTRATIFICACION URBANA	21
5.1 El estudio de estratificación vigente (Decreto 200 de 2004)	23
MAPA No.1	
MAPA No.2	25
5.2 El crecimiento de la ciudad	30
MAPA No. 3	31
5.3 Las instancias de atención de solicitudes de variación de estrato	35
5.4 Los resultados de la labor de las instancias de variación de estratos	37
5.5 Los predios atípicos	41
6. COSTOS DE LA ESTRATIFICACION DEL DISTRITO CAPITAL	41
6.1 El concurso económico de la estratificación de Bogotá	42
7. LOS PROXIMOS CENSOS DE ESTRATIFICACION	43
7.1 Los plazos de la Ley 732 de 2002	43
7.2 La Estratificación de Fincas y Viviendas Dispersas Rurales	45
Anexo A. Resumen Normativo de la Estratificación	47
Anexo B. Las Variables de Estratificación Urbana	53

Capítulo II *Una Perspectiva Crítica del Proyecto de Estratificación*

1. REVISION DEL MODELO DE ESTRATIFICACION SOCIOECONOMICA APLICADO EN BOGOTA D.C.	60
1.1 Revisión Conceptual del Modelo de Estratificación Socioeconómica	60
1.2 Identificación de los Problemas del Modelo de Estratificación	75
1.3 Conclusiones	89

	pág.
2. REVISION DE LA METODOLOGIA DE ESTRATIFICACION SOCIOECONOMICA DE BOGOTA	91
2.1 Evaluación de la Metodología Utilizada	91
2.2 Análisis de la Capacidad de Pago	91
2.3 Análisis de Varianza	91
2.4 Encuesta de Ingresos y Gastos	92
2.5 Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997	93
2.6 Análisis de la Información Catastral	95
2.7 Análisis de Independencia de las Variables	99
2.8 Alternativas de Estratificación	99
2.9 Estratificación Vía Zonas de Hábitat	99
2.10 Conclusiones y Recomendaciones	101
3. CONSIDERACIONES EN TORNO DEL NUMERO OPTIMO DE ESTRATOS EN BOGOTA, D.C.	102
3.1 Características que permiten distinguir externamente la pertinencia de un hogar a un estrato	102
3.2 Determinación del número óptimo de estratos	104
3.3 Conclusiones	111
4. ESTIMACION DEL IMPACTO DE LA ESTRATIFICACION DE BOGOTA, D.C.	112
4.1 Impacto Sobre las Finanzas de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios	112
4.2 Impacto Sobre las Finanzas de la Administración Distrital	113
4.3 Impacto Sobre la Industria de la Construcción	114
4.4 Impacto Sobre el Bienestar de los Hogares	114
4.5 Escenarios	114
5. MONITOREO URBANO DE BOGOTA D.C.	116
5.1 Enfoque	116
5.2 Énfasis en la Información Georreferenciada	116
5.3 Aplicaciones	117
6. METODOS ESTADISTICOS EN LA DETERMINACION DE LOS PUNTOS DE FRONTERA (UMBRAL) DE ESTRATOS EN UN ANALISIS DE CONGLOMERADOS	121
6.1 Dalenius y Hodges	121
6.2 Análisis de Conglomerados (Cluster Analysis)	121
6.3 Árboles de Clasificación	122

Capítulo III

La Capacidad de Pago. Su Significado Conceptual y Modelos para su Medición

1. LA UTILIDAD INDIRECTA	125
2. MERCANCÍA, DINERO Y TITULARIDADES	125
3. DINERO Y AUSENCIA DE PROCESOS ESPECULATIVOS	127
4. PRECIOS ABSOLUTOS Y RELATIVOS	128
5. EQUIDAD Y PROGRESIVIDAD	128
6. LA MEDICION DE LA CAPACIDAD DE PAGO	129
7. MODELOS DE CAPACIDAD DE PAGO	130
8. LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA LINEAL DE GASTO	133
9. LA FINANCIACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y EL DESARROLLO DE LA CIUDAD	135
10. CONCLUSION	135
Anexo C. Acerca de la Metodología Muestral	136
MAPA No. 4	139
BIBLIOGRAFIA	144

Capítulo I



*La Estratificación de Bogotá, D.C.
1983 - 2004*

1. INTRODUCCION

Las ciudades, en las últimas décadas, tienden a crecer de forma difusa, convirtiéndose en un complejo sistema de urbanizaciones con flujos crecientes de intercambio de personas, materiales e información, que segregan funciones y grupos sociales. En los últimos 30 años las ciudades colombianas han ocupado más suelo que en el resto de su historia.

Esta urbanización, dispersa o no, requiere de la dotación de acueducto, energía eléctrica, alcantarillado, limpieza, comunicaciones y recientemente gas domiciliario. Así se establece en las ciudades, un mercado de los servicios públicos domiciliarios donde hay demanda de servicios públicos a precios competitivos (tarifas), con cobertura absoluta (cantidad) y de excelente calidad.

Son demandantes los hogares, las empresas y el gobierno, mientras que son oferentes las empresas especializadas en el suministro y comercialización. Estas últimas, fueron en principio de carácter público y monopólico, situación que provocó endeudamiento excesivo y, por consiguiente, déficit rezagado y creciente. Para corregir estos problemas se busca construir un mercado de servicios públicos domiciliarios, que mediante la competencia y la regulación estatal proporcione bienestar (bajos precios) a los consumidores.

Es así como las reglas de juego de este mercado, están determinadas por elementos constitucionales (De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, Título XII, cap.5) y legales (Leyes 142, 143 de 1994, 226 de 1995, 286 de 1996, 505 de 1999, 689 de 2001 y, 732 de 2002).

La estructura de regulación estatal de la prestación de los servicios públicos se halla integrada por tres Comisiones de Regulación, una para cada uno de los servicios públicos domiciliarios: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Comisión de Regu-

lación de Energía y Gas "CREG", adscrita al Ministerio de Minas y Energía; Comisión de Regulación de Telecomunicaciones "CRT", adscrita al Ministerio de Comunicaciones (Art.69, Ley 142 de 1994). Estas tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. (Art.73, Ley 142 de 1994).

Además, las políticas estatales consideraron necesaria la implementación de una herramienta de focalización del gasto, capaz de clasificar la población de los municipios y distritos del país, en estratos o grupos socioeconómicos diferentes en su capacidad de pago. Así por vía de cobros diferenciales: quienes cuentan con mayor capacidad económica aportan recursos a aquellos con menor capacidad de pago.

Según el Departamento Nacional de Estadísticas - DANE- "La estratificación socioeconómica es el mecanismo que permite clasificar la población en distintos estratos o grupos de personas que tienen características sociales y económicas similares, a través del examen de las características físicas de sus viviendas, el entorno inmediato y el contexto urbanístico o rural de las mismas"¹. Los municipios y distritos pueden tener entre uno y seis estratos, dependiendo de la heterogeneidad económica y social de sus viviendas. Bogotá se clasifica en seis (6) estratos.

Esta herramienta de focalización del gasto se emplea "...para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato y para asignar subsidios en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus tarifas².

¹ DANE. Información para Alcaldes y autoridades de los municipios y distritos. Pág. 4.

² Op. cit. Pág. 7.

Cinco (5) aspectos son de importancia en el entendimiento de la estratificación socioeconómica vigente hoy en Bogotá, D.C.: 1) que sólo se estratifican viviendas (predios con uso residencial), 2) que se estratifican en forma separada las áreas urbanas, de las fincas y viviendas dispersas y de los centros poblados, 3) que sólo se pueden emplear las metodologías definidas por organismos del orden nacional (el Departamento Nacional de Planeación -DNP- hasta 28 de enero de 2004 y con el Decreto 262 de 2004 el Departamento Nacional de Estadística -DANE-), las cuales se basan en características de las viviendas y su entorno y, su contexto urbanístico 4) que sólo se estratifica en uno de seis estratos, es decir que no hay estrato 0 y tampoco 7 y 5) que la asignación de estrato es de obligatoria aplicación, dentro de las empresas de servicios públicos domiciliarios, el DACD, el impuesto predial, la valorización y las expensas de las Curadurías Urbanas.

En este marco, Bogotá, D.C. como la ciudad más heterogénea del país y con una estructura que muestra grandes diferencias en la capacidad de pago de su población, justifica los estudios conducentes a estratificar las viviendas desde la década de los 80s. Ha logrado con el paso del tiempo

mejorar el estudio apoyándose en: a) tecnologías de punta como son los sistemas de información geográfica, que se plasman en el mapa digital del Distrito Capital, y, b) en la elaboración de estudios complementarios, capaces de consolidar bases de datos socioeconómicos, con el fin de medir la asertividad de la estratificación.

El mapa digital de Bogotá, fue desarrollado por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD), y actualizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) a nivel manzana, a partir de 1996, con la asesoría del DACD. Esta labor conjunta, ha logrado que la ciudad capital cuente con un mapa actualizado de su área urbana.

En el momento, el Distrito Capital cuenta con la estratificación urbana recientemente actualizada, a través del Decreto 200 del 30 de junio de 2004.

En Bogotá, D.C. la unidad de generación de estrato es la manzana, es decir que a cada manzana con presencia de vivienda se le asigna uno de seis estratos. En el momento, la distribución de la estratificación urbana vigente de las 44.534 manzanas existentes es la siguiente:

Cuadro 1
MANZANAS POR ESTRATO VIGENTE

	Estrato							Total
	Sin ³	1	2	3	4	5	6	
Total	6469	6793	15198	11853	2298	1037	886	44534
% manzanas	14,53%	15,25%	34,13%	26,62%	5,16%	2,33%	1,99%	100,00%

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

Como se muestra, el mayor número de manzanas se concentra en estratos dos y tres, con una representación de 27.051 manzanas, que equivalen al 60.75% del total de manzanas en el Distrito Capi-

tal; en estrato uno 6793 (15,25%), 6.469 manzanas sin estrato y en estrato cinco y seis sólo 1.923 (4.32%).

³ Las manzanas sin vivienda no cuentan con estrato de acuerdo con la normativa nacional vigente

Cuadro 2
AREA AMANZANADA POR ESTRATO VIGENTE

	Estrato							Total
	Sin	1	2	3	4	5	6	
Area amanzanada (ha)	14.047,0	1.646,5	4.903,4	6.234,6	1.841,7	1.037,2	1.566,7	31.277,2
% area amanzanada	44,91%	5,26%	15,68%	19,93%	5,89%	3,32%	5,01%	100,00%
Promedio de área amanzanada (ha)	2,17	0,24	0,32	0,53	0,8	1	1,77	0,7

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

El conteo por manzanas no tiene la misma distribución que el conteo por las áreas que ocupan, así se encuentra que hay mayoritariamente 14.047 hectáreas en manzanas con usos diferentes al residencial, es decir no estratificadas (sin estrato 44.91%), con un promedio de área amanzanada de 2,17 hectáreas.

En estrato seis se encuentran sólo el 1.99% de las manzanas, sin embargo tienen un promedio por manzana de 1,77 hectáreas.

En contraste, los estratos uno y dos, siendo casi el 50% del total de manzanas, ocupan apenas el 20% en área - un promedio de 0,28 hectáreas por man-

zana. Esto implica que las áreas en los estratos bajos son mucho menores que en los estratos altos y, además, explica el predominio de las viviendas con menos de tres pisos en los estratos bajos y las construcciones en altura en los estratos altos.

A partir de la base predial del Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD- de agosto de 2004, la cual totaliza 1.623.593 viviendas (sin contar garajes, parqueaderos ni depósitos), se encuentra que hay presencia mayoritaria de viviendas en estrato tres (34,40%), seguido de viviendas en estrato dos (28,03%). La distribución de predios se presenta en el cuadro 3.

Cuadro 3
PREDIOS POR ESTRATO VIGENTE

	Sin	1	2	3	4	5	6	Total
Predios	163.940	130.205	455.069	558.478	181.794	71.956	62.151	1.623.593
% participación	10,10%	8,02%	28,03%	34,40%	11,20%	4,43%	3,83%	100,00%

Fuente: DACD, Julio 2004

Entre 1983 y la fecha se han aplicado dos sistemas de metodología de estratificación urbana en el Distrito Capital. El primero va hasta 1997, con el uso

de diversas metodologías, que asignaban estrato a todos los predios urbanos de la ciudad.

2. LA ESTRATIFICACION APLICADA HASTA 1997

La facturación diferencial de los servicios públicos ha sido una realidad en Colombia desde hace más de tres (3) décadas. Así, cada empresa proveedora de servicios públicos facturó a sus usuarios de acuerdo con diversos criterios.

Desde la década de los 80's la Administración Distrital comienza a estratificar su población, cuando le asigna al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) las funciones de fijar, clasificar, reclasificar, determinar, revisar, actualizar y dirimir cualquier duda respecto de la estratificación del Distrito Capital, por medio de los Decretos Distritales 979 de junio 7 de 1983 y 1140 del 7 de julio de 1983.

En cumplimiento de la normativa citada, el DAPD estratificó con diversas metodologías, cambiantes a través de los años, a predios de cualquier uso (residenciales y no residenciales), a manzanas, desarrollos, barrios y a sectores censales, con base en la cartografía del Departamento Nacional de Estadística (DANE) de 1985, en escala 1:5000.

Estas asignaciones permitieron el cobro diferencial de los consumos de los servicios públicos con cobertura en Bogotá. Sin embargo, la diversidad de lineamientos técnicos aplicados entre 1983 y 1991⁴ no permitían la comparación entre estratos de Bogotá, ni entre la estratificación de la ciudad capital y las del resto del país.

El panorama de la estratificación vigente en 1995 y 1996, estaba determinado aún, por el Decreto 1140 del 7 de julio de 1983 y por numerosas resoluciones de estratificación, urbanización y legalización emitidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD- en diferentes años. Esta estratificación regía sobre todos los predios, sin que importara su uso económico.

En cifras, y tomando como unidad a la manzana, la situación en materia de estratificación en 1996 consistía en: cerca de 26.250 manzanas DANE con estrato oficial asignado mediante un decreto distrital o una resolución. A las demás manzanas sin estrato asignado, se les fijaba un estrato provisional, de acuerdo con la predominancia del sector censal más cercano. Lo anterior según el artículo 8 de la Reso-

lución 246 del 30 de mayo de 1990, el cual define que "para aquellos casos de sectores desarrollados que estén por fuera del Plano Oficial de Estratos y Claves Presupuestales, se asumirá provisionalmente el estrato predominante del sector estratificado más cercano, para efectos de la aplicación de la presente Resolución".

Se esperaba que todas las empresas y entidades usuarias de la estratificación, consideraran como base de facturación el estrato vigente en el momento. Sin embargo, la contribución por valorización cobrada por el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- se sigue cobrando en atención a la estratificación vigente en 1995. Esta asignación esta sentada en el Parágrafo del Artículo Cuarto del Acuerdo No. 25 del 29 de diciembre de 1995, el cual señala que "Para la liquidación y distribución de la contribución de Valorización por Beneficio Local que se autoriza en el Artículo Primero, se tendrá en cuenta la estratificación vigente al momento de la aprobación del presente Acuerdo".

3. LA ESTRATIFICACION APLICADA EN 1997

Con el propósito de hacer operativa y fiable la asignación de subsidios y el cobro de las contribuciones, el Gobierno Nacional trabajó, desde 1991, en políticas orientadas a unificar los procesos de estratificación de la población mediante estudios técnicos que permitan el pago solidario de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios. Así, elementos normativos constitucionales y legales determinaron la elaboración de los estudios de estratificación vigentes.

3.1 Elementos Constitucionales

Con el propósito de regular la acción de cada uno de los actores de los servicios públicos domiciliarios - usuarios o consumidores y empresas productoras -, la Constitución Política de Colombia de 1991 determina en el artículo 338 y en su capítulo 5 - De la finalidad social del estado y de los servicios públicos, artículos 365, 366, 367, 368, 369 y 370 - los lineamientos que en adelante determinan la política nacional en esta materia.

Así se determina que el Estado será el encargado de controlar el suministro de los servicios públicos domiciliarios. Además que corresponde al Presi-

⁴ Los decretos nacionales 969, 970 y 990 de 1991 y el decreto nacional 2220 de 1992 prohibieron la asignación de estratos, hasta tanto no se tuviera un sistema metodológico de estratificación para el país.

dente de la República fijar "las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten" y, que la nación y las demás entidades territoriales podrán "conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas".

En este marco constitucional, se establecieron a partir de 1991 los elementos legales que rigen la actual estratificación socioeconómica en el país, y que se citan a continuación.

3.2 Elementos Legales

El Gobierno Nacional comenzó, a partir de la publicación de la Constitución Política de 1991, el desarrollo de normas orientadas a unificar los procesos de estratificación de la población, apoyado en la realización de estudios técnicos nacionales coordinados por el ejecutivo. Este esfuerzo se concretó en los Decretos Nacionales 969, 970 de 1991, 990 de 1992 y 2220 de 1993, los cuales ordenan al Departamento Nacional de Planeación (DNP) el diseño de las metodologías para la elaboración y adopción de las estratificaciones socioeconómicas por parte de los municipios y distritos. Tal diseño incluía la definición de los conceptos y de las características que debían investigarse sobre: las viviendas y su entorno, los instrumentos para la recolección, la crítica, el procesamiento de datos, y el método estadístico de clasificación.

Los resultados de la aplicación de la nueva metodología, debían ser adoptados por decreto del Alcalde Mayor, tendrían validez de cinco (5) años (hasta la adopción de una nueva estratificación).

El 11 de julio de 1994 se expidió la Ley 142, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Entre otras disposiciones, señala: a) la obligatoriedad de que cada Alcalde estratifique todos los inmuebles residenciales, en

máximo seis (6) estratos socioeconómicos, b) que sólo se realice el estudio de acuerdo con las metodologías suministradas por el Departamento Nacional de Planeación, c) que la estratificación resultante se aplique sobre cada uno de los servicios públicos domiciliarios, d) el Alcalde deberá integrar un Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica que lo asesore y vele por la adecuada aplicación de las metodologías, e) que es deber del alcalde adoptar mediante decreto los resultados de la estratificación y adelantar su amplia difusión y, f) que cuando se encuentren viviendas que no tengan las mismas características del conglomerado, se les dará un tratamiento individual". (artículo 103).

Respecto de los recursos de los usuarios la Ley 142 de 1994 define también que "toda persona o grupo de personas podrá solicitar revisión del estrato que se le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por el Comité de Estratificación en el término de dos meses y las reposiciones por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios". Es decir que si el usuario o usuarios no consideran justa la decisión de la primera instancia podrían acudir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Art.104 de la Ley 142 de 1994) como segunda instancia. Esta estructura se mantuvo hasta el 26 de octubre de 2001⁵, fecha en la cual las Alcaldías asumieron la primera instancia y los Comités la segunda (Ley 689 de 2001).

La ley 142 establece además que la unidad espacial de estratificación es el área dotada de características homogéneas⁶ de conformidad con los factores de estratificación. Sin embargo, cuando se encuentren viviendas que no tengan las mismas características del conglomerado, se les dará un tratamiento individual (Art.103, Ley 142 de 1994)⁷. Se excluyen como indicadores de la estratificación los predios no residenciales, quedando únicamente las viviendas, a las cuales se les provea servicios públicos domiciliarios, clasificándolas en un máximo de seis estratos socioeconómicos: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio alto y 6) alto (Art.102). Apartes importantes de la Ley 142 se muestran en el Anexo A.

⁵ Solo se registró una período de excepción de nueve semanas, motivada por el Decreto Nacional 1165 del 29 de Junio de 1999, durante el cual el Comité debió atender la segunda instancia.

⁶ Las unidades de conformación de estrato difieren en cada metodología: para la especial de Bogotá es la manzana, en la tipo 1 es la manzana o el lado de manzana, para la tipo 2 es el lado de manzana y para la tipo 3 es la vivienda.

⁷ Cuando las metodologías consideran como unidades de conformación de estrato a la manzana o al lado de manzana, es posible que algunas viviendas cuenten con características notoriamente diferentes de las predominantes por unidad de observación (lado de manzana). Estos predios residenciales se denominan viviendas atípicas y su estrato es superior o inferior al determinado para la unidad de conformación de estrato.

En cumplimiento de la normativa citada, el DNP a finales de 1994 entregó las metodologías e instructivos para tres tipos de municipios del país⁸. La metodología tipo 1 se aplicó a las 70 ciudades grandes y capitales departamentales, la metodología tipo 2 para las 700 ciudades medianas y pueblos grandes del país y, la metodología tipo 3 para estratificar los 300 pueblos pequeños del país. Finalmente, con base en la metodología urbana para municipios tipo 1, se desarrolló la metodología de estratificación urbana para Bogotá, D.C.

Los plazos para aplicar la estratificación en municipios y distritos del país, fueron definidos por la Ley 142 de 1994⁹ y modificados tanto por la Ley 177 de 1994¹⁰, como por la Ley 188 de 1995¹¹.

A partir de 1997 y de acuerdo con la metodología urbana del DNP, para estratificar el Distrito Capital se deben investigar "las características físicas externas de las viviendas, su entorno inmediato y su contexto urbanístico mediante un censo de estratificación. Se considera que estas características están relacionadas con la calidad de vida de las personas que habitan dichas viviendas"¹².

El DNP no consideró que las metodologías de estratificación investigaran los ingresos de los usuarios, debido a los costos y a que éstas tendrían que registrar los aumentos o disminuciones de los mismos de manera periódica. Como éstos dependen del número de personas del hogar y de sus condiciones laborales en un momento dado, se presentan muchas dificultades prácticas para hacerle seguimiento a los usuarios cuando se trasladen dentro de la ciudad o entre ciudades, o cuando ocurren nacimientos o muertes o se cambien de trabajo.

3.3 El Estudio Realizado en 1997

En sujeción a los tiempos definidos por la Ley 177 del 28 de diciembre de 1994, el Distrito Capital empezó todo el proceso licitatorio en el mes de agosto de 1995, con términos de referencia, recepción, selección de propuestas y adjudicación para dos (2) concursos públicos. El primero abarcó

actualización cartográfica y zonificación y el segundo, la recolección de información y generación de estratos. Así, entre diciembre de 1995 y agosto de 1996 se realizó el estudio de estratificación urbana.

El estudio se completó el 31 de agosto de 1996, es decir que se cumplió con el plazo dado por la Ley 177 de 1994 para los distritos (hasta el 31 de diciembre de 1996).

Con los datos recolectados durante el primer semestre de 1996, el DAPD gestionó ante el DNP la modificación de la metodología de municipios tipo 1, cambiando algunas variables por otras con mayor capacidad de discriminación. La metodología origen para municipios tipo 1 define las siguientes variables: a) factores de vivienda: tamaño de antejardín, tipo de garaje, diversidad de fachada y, tipo de puerta, b) factores de entorno: tipo de vías, tipo de andenes y, focos de contaminación y, c) contexto urbanístico: zona de ubicación. También define: a) como unidad de observación al lado de manzana y b) como unidad de análisis al lado de manzana o la manzana.

De la metodología tipo 1 se sustituyeron, por acuerdo entre el DNP y el DAPD, las variables tipo de puerta y focos de contaminación, por tipo de techo y, tamaño del frente. Así la metodología para Bogotá considera: a) factores de vivienda: tamaño de antejardín, tipo de garaje, diversidad de fachada, tipo de techo y, tamaño del frente, b) factores de entorno: tipo de vías y, tipo de andenes y, c) contexto urbanístico: zona de ubicación. Determina como unidad de observación al lado de manzana y, como unidad de conformación de estrato a la manzana.

Además se recoge, dentro del formulario base del censo de estratificación, la presencia de viviendas (sí o no) como variable de control. Si la respuesta es no, se deja de recolectar información sobre las variables de ese lado de manzana.

Durante los restantes cuatro meses de 1996, se realizó la adopción de los resultados del estudio de

⁸ Cada municipio fue clasificado en uno de tres grupos, en atención a la combinación de variables relacionadas con: el número de habitantes, el número de manzanas, las actividades económicas y el índice de necesidades básicas insatisfechas. (DNP. Estratificación socioeconómica. Información para Alcaldes y autoridades municipales. Pág. 6).

⁹ La Ley 142 del 11 de julio de 1994 determina como plazo para realizar la estratificación urbana al 31 de diciembre de 1994 y para la rural al 31 de julio de 1995.

¹⁰ La Ley 177 del 28 de diciembre de 1994, amplía el plazo hasta el 31 de diciembre de 1996 para adoptar la nueva estratificación (urbana y rural) en todos los municipios y distritos del país. Sobre esta fecha se hizo toda la planeación del proyecto de estratificación para el Distrito Capital.

¹¹ La Ley 188 de 1995 reduce el plazo a junio de 1996. Este plazo no fue considerado por la administración distrital en atención a que sólo consideró a los municipios.

¹² DNP. Manual del Coordinador General. Estratificación socioeconómica. Cabeceras municipales y distritales tipo 1 y 2 y localidades o centros poblados con más de tres mil habitantes. Pág. 7.

estratificación urbana, la cual comprendió: a) la divulgación de resultados ante el Comité Permanente de Estratificación de Santa Fe de Bogotá, las entidades de servicios públicos y las comunidades, b) la evaluación del impacto de la nueva estratificación, c) la expedición del Decreto Distrital 009 de 1997 y, d) la publicación oficial del mismo.

El Decreto Distrital 009 del 9 de enero de 1997, consta de un articulado y un mapa, que muestran la asignación de estrato dada a las manzanas existentes en 1996. Los siguientes tres artículos conforman el texto:

Artículo 1. "Se adopta para el área urbana del Distrito Capital la estratificación señalada en el mapa 1:30.000 de la ciudad que se anexa al presente Decreto y hace parte del mismo".

Artículo 2. "Se adopta para la totalidad del área rural del Distrito Capital el estrato uno (1)".

Artículo 3. "Para todos los efectos legales, la estratificación adoptada mediante este Decreto se aplicará a partir del 1º. de abril de 1997".

Con base en el Decreto Nacional 1538 de 1996, las tres Comisiones de Regulación de los Servicios

Públicos establecieron metodologías de aplicación gradual del Decreto 009 de 1997. Posteriormente, con el Decreto Distrital 347 del 20 de mayo de 1997, se ordenó aplicar los resultados de la estratificación en la facturación de los servicios de agua, alcantarillado y recolección de basuras a partir de agosto de 1997.

Durante los primeros cuatro meses de 1997, el DAPD trabajó en la georreferenciación de las bases de facturación de las empresas de servicios públicos, necesaria para que cada cuenta tuviera asignado el estrato por el Decreto 009 de 1997. Así, la nueva estratificación se aplicó en la facturación del mes de mayo de 1997, de la Empresa de Telefonos de Bogotá (ETB), Gas Natural y, CODENSA. Y cuatro meses después, desde septiembre, en las facturaciones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y la Empresa Comercial de Servicio de Aseo (ECSA).

Se presenta a continuación un cuadro comparativo del estudio de estratificación, promulgado por medio del Decreto 009 de 1997, con el estrato vigente en 1996, para exclusivamente las manzanas con estrato (1 a 6) existentes en 1997.

Cuadro 4
COMPARATIVO DEL ESTRATO VIGENTE EN 1996 VS. DECRETO 009 DE 1997
DE MANZANAS ESTRATIFICADAS EN 1996

		ESTRATO DECRETO 009 DE 1997							TOTAL	
ESTRATO	1996	SIN	1	2	3	4	5	6	1996	
		1	802 2,27%	2562 7,24%	2181 6,16%	91 0,26%	32 0,09%	16 0,05%	0 0,00%	5684 16,06%
		2	490 1,38%	992 2,80%	10730 30,32%	1676 4,74%	78 0,22%	134 0,38%	3 0,01%	14103 39,85%
		3	1 0,00%	11 0,03%	1622 4,58%	8640 24,42%	1254 3,54%	21 0,06%	1 0,00%	11550 32,64%
		4	0 0,00%	0 0,00%	10 0,03%	100 0,28%	1670 4,72%	503 1,42%	2 0,01%	2285 6,46%
		5	2 0,01%	0 0,00%	1 0,00%	10 0,03%	306 0,86%	578 1,63%	68 0,19%	965 2,73%
		6	26 0,07%	0 0,00%	1 0,00%	4 0,01%	71 0,20%	129 0,36%	569 1,61%	800 2,26%
		TOTAL	1321	3565	14545	10521	3411	1381	643	35387
		%	3,73%	10,07%	41,10%	29,73%	9,64%	3,90%	1,82%	100,00%

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 1997

Los resultados del estudio de estratificación de 1996 para el total de manzanas (39.498 manzanas) dis-

criminadas por localidad y estrato se presentan en el Cuadro 5.

Cuadro 5
MANZANAS POR LOCALIDAD Y ESTRATO
DECRETO 009 DE 1997

Localidad*	Estrato							Total	%
	Sin **	1	2	3	4	5	6		
1- Usaquén	327	141	336	487	303	309	366	2269	5,74%
2- Chapinero	112	97	136	56	197	126	305	1029	2,61%
3- Santa Fe	87	40	471	143	25	1	0	767	1,94%
4- San Cristóbal	163	300	1927	288	0	0	0	2678	6,78%
5- Usme	214	1530	1015	0	0	0	0	2759	6,99%
6- Tunjuelito	50	0	551	213	0	0	0	814	2,06%
7- Bosa	242	263	2317	78	0	0	0	2900	7,34%
8- Kennedy	451	87	2073	1829	25	0	0	4465	11,30%
9- Fontibón	350	0	287	714	215	0	0	1566	3,96%
10- Engativá	336	36	859	2336	117	0	0	3684	9,33%
11- Suba	454	58	1985	962	365	482	112	4418	11,19%
12- Barrios Unidos	98	1	1	678	388	15	0	1181	2,99%
13- Teusaquillo	141	0	2	154	592	38	0	927	2,35%
14- Los Mártires	80	0	32	583	4	0	0	699	1,77%
15- Antonio Nariño	60	0	25	491	0	0	0	576	1,46%
16- Puente Aranda	326	1	10	1390	31	0	0	1758	4,45%
17- Candelaria	47	0	84	42	0	0	0	173	0,44%
18- Rafael Uribe	200	248	1107	836	0	0	0	2391	6,05%
19- Ciudad Bolívar	348	2980	1025	91	0	0	0	4444	11,25%
Total	4086	5782	14243	11371	2262	971	783	39498	100,00%
%	10,34%	14,64%	36,06%	28,79%	5,73%	2,46%	1,98%	100,00%	

* La localidad de Sumapaz (20) por sus características rurales no se contempla en este cuadro.

** Se insiste en que no se asigna estrato a las manzanas con usos distintos al residencial.

Fuente: DAPD. Gerencia de estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 1997

4. PROCESOS DE LA ESTRATIFICACION URBANA

En suma el estudio actual de estratificación para Bogotá, sigue cuatro procesos: actualización cartográfica, zonificación, recolección y conformación de estratos, de acuerdo con la metodología urbana diseñada por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- para Bogotá, D.C.

4.1 Actualización Cartográfica

Consiste en ajustar para las nuevas manzanas aparecidas en el Distrito Capital, sobre el software Arc/Info, las siguientes cinco (5) coberturas del mapa digital de la ciudad capital, con precisión mínima de 1:5000 y a la fecha de la recolección en campo: 1. lindero de manzana, 2. perímetro de sardinel, 3. malla vial virtual, 4. sitios de interés y 5. sectorización (límite de barrio catastral, sector

y circuito). Ver Gráfico 1. La identificación gráfica de cada manzana se logra por medio de un código único (ocho posiciones), definido por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

En la cobertura lindero de manzana (LMA), se hace que: a. se consignen todas las manzanas existentes en el Distrito Capital, b. cada polígono de manzana cuente con la forma de la manzana que se encuentra en terreno y, tenga asociado el código identificador de manzana de 8 dígitos (6 de barrio

catastral y dos de manzana dentro del barrio), c. en esta cobertura sólo estén consignadas líneas y polígonos que representen a las manzanas que han sido censadas.

En la cobertura perímetro de sardinel (MAS), se busca que las líneas contenidas en esta cobertura, cercanas al lindero de manzana, muestren las vías con sus particularidades y la ubicación de separadores de vías.

Gráfico 1
LAS COBERTURAS DE ESTRATIFICACION



La cobertura malla vial virtual (MAV) necesita de la edición, generación y direccionamiento de vectores (de acuerdo con el sentido de crecimiento de la nomenclatura urbana de Bogotá) que contengan la nomenclatura vial.

La cobertura sitios de interés (SII) concentra los nombres de lugares, que hacen posible la identificación de los lados de manzana en campo. Como sitios de interés se considerarán: conjuntos residenciales, iglesias, colegios, empresas, inmuebles dedicados al funcionamiento de fuerzas de seguridad, conventos, bases de bomberos, fábricas, museos, plazas de mercado, universidades, cementerios, hoteles, bibliotecas, parques, centros comerciales, sedes ministerios o de predios institucionales.

Y la cobertura sectorización catastral (BAR) debe consignar la información suministrada por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD- que permita identificar el barrio catastral, a través de vectores virtuales y de la codificación de barrio catastral (6 dígitos) o en su defecto la codificación provisional suministrada por el DAPD. Los vectores que conforman el barrio no deberán cortar los límites de localidades o de las manzanas.

Es importante anotar que gracias al trabajo adelantado por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD-, las últimas actualizaciones cartográficas han sido mucho más completas y han permitido avanzar en el uso de un mapa único para el Distrito Capital

4.2 Zonificación

La zonificación establece el CONTEXTO URBANÍSTICO de las viviendas, es decir la zona en la cual se ubica cada manzana, mientras que la unidad de recolección de las demás variables es el lado de manzana. Cada una de las zonas esta caracterizada por un conjunto de aspectos del hábitat: uso del suelo, planeación del asentamiento, materiales de construcción, densidad inmobiliaria, estado de culminación del desarrollo, entorno inmediato de la vivienda, calidad del espacio público, grado de deterioro de la edificación, en general, paisaje urbano.

Originalmente se plantearon 12 zonas, 7 de las cuales fueron divididas por el DNP en (- y +), hasta contar con las siguientes veinte (20) categorías: 1 y 2 Pobreza (- y +), 3 zona de tolerancia, 4 y 5 desarrollo progresivo sin consolidar (- y +), 6 deterioro urbanístico, 7 industrial, 8 y 9 desarrollo progresivo consolidado (- y +), 10 y 11 comercial predominante (- y +), 12 y 13 residencial intermedio (- y +), 14 comercial compatible, 15 y 16 residencial exclusivo (- y +), 17 residencial de baja densidad, 18 institucional, 19 lotes y otros sin vivienda y, 20 zona verde. Las tres últimas no son categorías residenciales, pero contribuyen a asignarle el uso debido a las manzanas. Ver caracterización en Anexo B.

La zonificación debe obtenerse a partir de la recolección de campo y del procesamiento de información proveniente de estudios socioeconómicos pertinentes, como son los catastrales realizados por el DACD, en atención a los lineamientos dados por la metodología urbana vigente para Bogotá, D.C.

4.3 Recolección

Se refiere a realizar el censo de las ocho variables, definidas por el DNP, para cada uno de los lados de las manzanas del Distrito Capital.

La recolección se realiza sobre los formularios de estratificación, a partir de las directrices dadas por el DNP y el DAPD. Como se anotó, la unidad de recolección del censo es el lado de manzana. En el caso de actualizaciones masivas, se realiza la recolección de datos para las nuevas manzanas y la corrección de estrato para algunas manzanas cuyo estrato ya se había asignado, ya sea porque las características cambiaron

o por que la asignación de estrato estaba errada. Cuando se trata del censo, como el ejecutado durante el año 1996, se levanta la información de cada una de las variables para cada una de las 39.498 manzanas.

Luego de la recolección, se realiza la grabación en medio magnético de la información colectada en campo para los cinco (5) capítulos: I (identificación más barrio de campo), II (características de las viviendas y su entorno), III (contexto urbanístico o zonificación), IV (listado de viviendas atípicas) y, V (datos sobre recolección) por lado de manzana.

El capítulo I es el resultado de las aplicaciones computacionales provistas por los sistemas de información geográfica -SIG-, en especial la identificación gráfica de cada formulario se hace con base en impresos adhesivos (stickers) provenientes de software de Sistemas de Información Geográfica -SIG- y debe mostrar la nomenclatura vial, los sitios de interés y la identificación tanto de la manzana (polígono) como de los lados de manzana. Además se captura en campo el nombre de barrio.

El capítulo II indaga sobre los discriminantes de las ocho (8) variables determinadas por la metodología. Cabe anotarse que originalmente se recogieron las siguientes once variables: 1. presencia de vivienda (si, no), 2. vías de acceso (sendero, peatonal, vehicular en tierra, vehicular en recebo, vehicular en cemento), 3. tamaño del frente (hasta 7 m, entre 7 y 9 m, entre 9 y 12 m y más de 12 m), 4. andén (sin, con andén sin zona verde, con andén con zona verde), 5. antejardín (sin, pequeño, mediano, grande), 6. garajes (sin, con garaje cubierto usado para otros fines, con parqueadero, con garaje adicionado a la vivienda, con garaje sencillo que hace parte del diseño original de la vivienda, con garajes dobles o en sótano), 7. Material de las fachadas (en desechos, sin cubrir, en revoque sin pintura, en revoque con pintura, con enchapes), 8. Material de los techos (desechos, placa de entepiso, terraza, lujosa), 9. foco de contaminación (si, no), 10. altura de las edificaciones (hasta 3 pisos, más de tres pisos) y 11. material de la puerta principal (tabla, guadua, esterilla, zinc o tela; madera pulida, lámina metálica, armazón de hierro trabajado o labrado en aluminio; madera fina tallada o completamente en vidrio). Las tres (3) últimas (foco de contaminación, altura de las edificaciones y material de la puerta) aunque aparecen evaluadas en el formulario, fueron excluidas del modelo de estratificación para Bogotá, por el DNP, debido a que no eran discriminantes.

Es importante destacar que si la variable 1. presencia de vivienda es calificada como "no", es decir que no hay en el lado de la manzana por lo menos un inmueble con uso residencial, se dejan de calificar el resto de las siete variables del formulario: 2. vías de acceso, 3. tamaño del frente, 4. andén, 5. antejardín, 6. garajes, 7. material de las fachadas y, 8. material de los techos. Ver Anexo B.

La zonificación por criterios de hábitat del capítulo III (zonificación) se recoge de la manera expuesta en el numeral 4.2.

En el capítulo IV (listado de viviendas atípicas) se consigna la identificación de cada vivienda atípica, el grado de atipicidad (positivo o negativo) respecto del estrato de la manzana en la cual se encuentra.

Y el capítulo V consigna información sobre los responsables de la recolección de la información y crítica de cada formulario.

4.4 Conformación de Estratos

Con los datos de estratificación (ocho variables y la zonificación) se "corrió" el software diseñado por el Departamento Nacional de Planeación en el segundo semestre de 1996. Así, se estableció la actual estructura de estratificación que sigue vigente y, que sólo se cambiará con la realización del nuevo censo programado para el 2005.

Todas las viviendas deben tener su respectivo estrato. En Bogotá, la unidad de generación de estrato es la manzana, salvo en el caso de los predios atípicos, los cuales tienen un estrato diferente al de la manzana, en atención a que sus características difieren de las predominantes en la unidad de recolección: el lado de la manzana¹³ o del área amanzanada¹⁴.

Es importante anotar que en un mismo barrio se pueden presentar manzanas con diversos estratos, de acuerdo con el resultado de la aplicación de la metodología diseñada por el DNP. Así, es claro que manzanas vecinas tengan asignado diferente estrato, por cuanto la unidad de estratificación es la manzana y no el barrio.

Con el propósito de tipificar los estratos en el Distrito Capital, al respaldo del mapa 1, se presentan imágenes por estrato, tomadas por la Gerencia de Estratificación y Monitoreo, en el marco de la atención a la primera y segunda instancias de atención de solicitudes de variación de estrato. Estas fotografías caracterizan a cada uno de los seis estratos, sumadas a imágenes de predios atípicos.

5. ACTUALIZACIONES DE LA ESTRATIFICACION URBANA

La Ley 505 de junio de 1999 fija "... términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación...". Determina entre otras disposiciones las siguientes: a) tanto en primera como en segunda instancia, operará el silencio administrativo positivo¹⁵ si no se ha producido decisión respecto de las solicitudes de variación de estrato, b) los alcaldes son los garantes de que se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Distrital. "Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras del mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten "(artículo 11), c) Bogotá debe estratificar las viviendas rurales, aplicando las metodologías diseñadas por el Departamento Nacional de Planeación y, con base en la metodología de cálculo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural" (artículo 14).

Hasta el momento, la actualización de la estratificación en Bogotá ha abarcado dos labores. La primera consiste en incorporar al trabajo realizado por las dos instancias de atención de solicitudes de cambio de estrato. La segunda se refiere a realizar actualizaciones masivas de la estratificación que consideren: tanto nuevas manzanas como algunas a las cuales se les debe revisar la recolección de variables porque han empeorado o mejorado sus condiciones de entorno.

¹³ La manzana es la división cartográfica menor para cabeceras municipales, distritales, localidades y centros poblados. Corresponde a un área delimitada por vías, calles, carreteras, avenidas, diagonales, transversales, peatonales, caños, quebradas o ríos.

¹⁴ Las áreas amanzanadas son aquellas que aparecen delimitadas tomando en cuenta caminos o accidentes geográficos, por tanto los lados son irregulares.

¹⁵ Según el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación.

La primera actualización masiva fue realizada en 1999. Actualizó el mapa base de la estratificación y colectó para las nuevas manzanas (aparecidas entre 1997 y 1999) las variables del formulario de estratificación urbana para Bogotá, D.C.

A través del Decreto Distrital 737 del 26 de octubre de 1999 se adoptaron los resultados de esta primera actualización. Para las empresas de servicios públicos se fijó un plazo inicial para apli-

carla hasta las facturaciones del mes de diciembre de 1999. Este plazo se trasladó hasta las facturaciones de abril de 2000 por el Decreto Distrital 815 de 1999.

En el Cuadro 6 se muestran los resultados definidos por el Decreto Distrital 737 de 1999 (primera actualización) para las 41.474 manzanas encontradas, discriminadas por localidad y estrato.

Cuadro 6
MANZANAS POR LOCALIDAD Y ESTRATO
DECRETO 737 DEL 26 DE OCTUBRE DE 1999

Localidad	Estrato							Total	%
	Sin	1	2	3	4	5	6		
1- Usaquén	367	160	340	492	304	330	371	2364	5,70%
2- Chapinero	129	103	149	57	197	129	307	1071	2,58%
3- Santa Fe	117	51	483	143	25	1	0	820	1,98%
4- San Cristóbal	244	329	1945	291	0	0	0	2809	6,77%
5- Usme	408	1590	1029	0	0	0	0	3027	7,30%
6- Tunjuelito	84	2	556	214	0	0	0	856	2,06%
7- Bosa	292	272	2388	78	0	0	0	3030	7,31%
8- Kennedy	488	87	2107	1841	25	0	0	4548	10,97%
9- Fontibón	395	0	300	715	215	1	0	1626	3,92%
10- Engativá	394	37	879	2369	118	0	0	3797	9,16%
11- Suba	609	63	2035	1026	385	509	138	4765	11,49%
12- Barrios Unidos	99	1	1	678	389	16	0	1184	2,85%
13- Teusaquillo	142	0	2	155	592	39	0	930	2,24%
14- Los Mártires	83	0	32	583	4	0	0	702	1,69%
15- Antonio Nariño	64	0	25	491	0	0	0	580	1,40%
16- Puente Aranda	360	1	10	1392	31	0	0	1794	4,33%
17- Candelaria	52	0	84	43	0	0	0	179	0,43%
18- Rafael Uribe	271	254	1130	836	0	0	0	2491	6,01%
19- Ciudad Bolívar	558	3143	1101	99	0	0	0	4901	11,82%
Total	5156	6093	14596	11503	2285	1025	816	41474	100,00%
%	12,43%	14,69%	35,19%	27,74%	5,51%	2,47%	1,97%	100,00%	

Fuente: DAPD. Gerencia de estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 1999

La segunda actualización adoptada mediante el Decreto 289 de 2002 es la suma de: los Decretos 009 de 1997 y 737 de 1999, las decisiones de primera y segunda instancia y la actualización hecha en el año 2001. Esta actualización consideró exclusivamente 962 manzanas nuevas (no

estratificadas antes del Decreto), es decir que no se elevó el estrato a ninguna manzana ya estratificada. El cuadro 7 muestra el universo de manzanas del Decreto 289 de 2002, discriminado por localidad y estrato.

La actualización de las 962 nuevas manzanas, con las cuales se llega a 41.755 manzanas, implica que se cuenta con la aplicación de la metodología urbana de estratificación para la totalidad de las man-

zanas existentes en el 2001. Dentro del texto de los ocho (8) artículos que conforman el Decreto se asigna uno de seis estratos a las manzanas de la ciudad con presencia de predios con uso residencial.

Cuadro 7
MANZANAS POR LOCALIDAD Y ESTRATO
DECRETO 289 DEL 8 DE JULIO DE 2002

Localidad	Estrato							Total	%
	Sin	1	2	3	4	5	6		
1- Usaquén	309	155	353	536	318	328	403	2402	5,75
2- Chapinero	118	106	116	57	195	123	324	1039	2,49
3- Santa Fe	114	60	492	160	34	1	0	861	2,06
4- San Cristóbal	326	321	1897	299	0	0	0	2843	6,81
5- Usme	438	1709	1047	0	0	0	0	3194	7,65
6- Tunjuelito	72	0	532	218	0	0	0	822	1,97
7- Bosa	268	317	2191	77	0	0	0	2853	6,83
8- Kennedy	492	106	2220	1891	27	0	0	4736	11,34
9- Fontibón	377	0	267	717	233	0	0	1594	3,82
10- Engativá	402	37	871	2408	117	0	0	3835	9,18
11- Suba	561	27	1956	1121	381	510	156	4712	11,28
12- Barrios Unidos	99	1	0	696	364	26	0	1186	2,84
13- Teusaquillo	156	0	1	151	663	40	0	1011	2,42
14- Los Mártires	81	0	33	571	4	0	0	689	1,65
15- Antonio Nariño	63	0	25	493	0	0	0	581	1,39
16- Puente Aranda	331	1	8	1390	0	0	0	1730	4,14
17- Candelaria	47	0	119	25	0	0	0	191	0,46
18- Rafael Uribe	197	283	1160	840	0	0	0	2480	5,94
19- Ciudad Bolívar	548	3220	1136	92	0	0	0	4996	11,97
Total	4999	6343	14424	11742	2336	1028	883	41755	100,00
%	11,97	15,19	34,54	28,12	5,59	2,46	2,11	100,00	

Fuente: DAPD. Gerencia de estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2002

Además dentro del Decreto 289 de 2002 se muestra el estrato para las pocas viviendas atípicas existentes en la ciudad capital, es decir aquellas que no cuentan con las mismas características predominantes en la manzana y que, por tanto, tienen asignado un estrato diferente del dado a la manzana. La aplicación de estrato, definido por este Decreto, se aplicó sobre las bases de datos de las empresas de servicios públicos domiciliarios, a partir del mes de octubre de 2002.

Desde agosto de 2003 se desarrolló la tercera actualización del censo de estratificación urbana de Bogotá, la cual se adoptó mediante el Decreto 200 del 30 de junio de 2004.

5.1 El Estudio de Estratificación Vigente (Decreto 200 de 2004)

Esta tercera actualización se realizó en cumplimiento de las normas y en atención a tres (3) factores: el primero, la normativa nacional que obliga a mantener actualizado el estudio de estratificación; el segundo, que se debe asignar estrato a aquellas nuevas manzanas con uso residencial, aparecidas luego de la segunda actualización de 2002 y, el tercero, la necesidad de rectificar el estrato de algunas manzanas con viviendas cuyas características físicas externas han cambiado sustancialmente mejorado o deteriorado.

La estratificación 2003-2004 consistió en actualizar y levantar los datos base de la estratificación, para determinar la estratificación de 6.144 manzanas involucradas en esta actualización, entre las cuales 3.220 manzanas son nuevas y, revisó la recolección de variables para 2.924 manzanas.

Las 3.220 nuevas manzanas, aparecidas entre el 2001 y el 2004, se localizan en las localidades: Ciudad Bolívar (19,38%), Bosa (14,81%), Usme (12,11%), Suba (10,28%), San Cristóbal (7,17%) y Kennedy (6,71%). Se concentran en estrato dos (35,69%), uno (27,73%) y sin estrato (21,09%) por no contar con inmuebles residenciales.

La adopción de esta tercera actualización de la estratificación comprendió labores relativas a: la divulgación de los resultados, la expedición del Decreto Distrital 200 de 2004 (incluye los plazos de aplicación por parte de las empresas), y la publicación oficial del mismo. En el mapa 1 se presenta la estratificación de cada una de las manzanas de la tercera actualización.

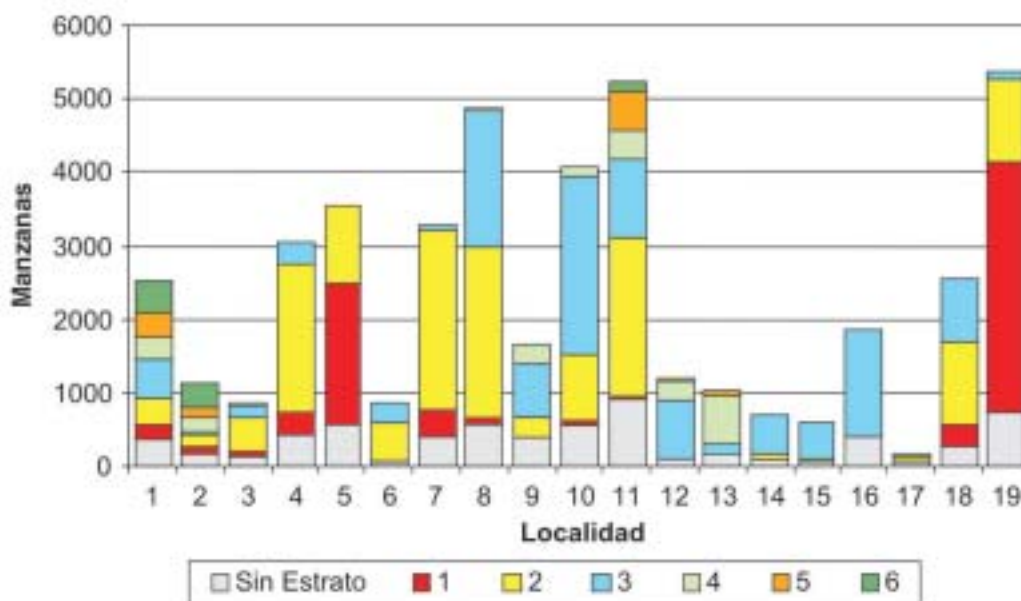
En el Cuadro 8 se muestra una matriz que relaciona el número de manzanas por localidad y estrato y, se expone gráficamente en el Gráfico 2.

Cuadro 8
MANZANAS POR LOCALIDAD Y ESTRATO.
DECRETO 200 DEL 30 DE JUNIO DE 2004

Localidad	Estrato							Total	%
	Sin	1	2	3	4	5	6		
1- Usaquén	372	183	355	549	317	315	414	2505	5,62%
2- Chapinero	152	118	155	55	197	124	327	1128	2,53%
3- Santa Fe	124	64	488	143	32	0	0	851	1,91%
4- San Cristóbal	429	290	2053	285	0	0	0	3057	6,86%
5- Usme	580	1919	1071	0	0	0	0	3570	8,02%
6- Tunjuelito	76	2	529	234	0	0	0	841	1,89%
7- Bosa	400	358	2447	75	0	0	0	3280	7,37%
8- Kennedy	547	91	2338	1884	26	0	0	4886	10,97%
9- Fontibón	396		262	731	258	0	0	1647	3,70%
10- Engativá	577	38	906	2446	122	0	0	4089	9,18%
11- Suba	926	25	2156	1085	389	533	145	5259	11,81%
12- Barrios Unidos	111	0	0	797	263	26	0	1197	2,69%
13- Teusaquillo	157	0	0	132	691	39	0	1019	2,29%
14- Los Mártires	96	0	48	558	3	0	0	705	1,58%
15- Antonio Nariño	76	0	26	489	0	0	0	591	1,33%
16- Puente Aranda	401	0	8	1423	0	0	0	1832	4,11%
17- Candelaria	55	0	74	40	0	0	0	169	0,38%
18- Rafael Uribe	274	289	1131	838	0	0	0	2532	5,69%
19- Ciudad Bolívar	720	3416	1151	89	0	0	0	5376	12,07%
Total	6469	6793	15198	11853	2298	1037	886	44534	100,00%
%	14,53%	15,25%	34,13%	26,62%	5,16%	2,33%	1,99%	100,00%	

Fuente: DAPD. Gerencia de estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

Gráfico 2
DISTRIBUCION DE MANZANAS POR ESTRATO Y LOCALIDAD.
 DECRETO 200 DEL 30 DE JUNIO DE 2004



Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

Con los resultados de la actualización se adelantó la corrección documental de los formularios y de bases de datos.

La aplicación de la estratificación adoptada por el Decreto 200 de 2004, se realizó por la acción del DAPD y de cada una de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios, comprende labores como: la georreferenciación de las cuentas en relación con la manzana en la cual se localizan y, la asignación del estrato a cada cuenta domiciliaria. Se buscó que la estratificación adoptada legalmente se plasmara en la facturación de los servicios públicos a los usuarios residenciales desde los consumos del mes de octubre de 2004, tal como lo exigía el artículo 6 Decreto 200 de 2004.

La tercera actualización de la estratificación mantiene la estructura de la segunda actualización (Decreto 289 del 8 de julio de 2002), como puede comprobarse al comparar las matrices de estrato por localidad consignadas en los cuadros 7 y 8. Contrastada con la anterior (Decreto 289 de 2002) in-

cide en la facturación de los inmuebles residenciales (viviendas) de: 895 manzanas que estaban sin estrato, 188 manzanas cuyo estrato fue variado hacia arriba y 466 manzanas con baja de estrato, respectivamente el 30,61%, 6,43% y el 15,94% de las 2.924 manzanas que fueron revisadas.

En el Cuadro 9 se relaciona el número de manzanas por estrato y zonificación capturada (por criterios de hábitat). Ver mapa 2. En él se encuentra que:

- las manzanas no estratificadas (sin estrato) se encuentran clasificadas en su mayoría en zonas 19 (lote y otros sin vivienda), 20 (zona verde), 18 (institucional) y 7 (industrial),
- las manzanas en estrato uno (1) se clasifican casi exclusivamente en zonas 1 y 2 (pobreza - y +),
- las manzanas en estrato dos (2) se clasifican en su mayoría en zonas 4 y 5 (desarrollo progresivo sin consolidar - y +),
- las manzanas en estrato tres (3) se califican en zonas 8 y 9 (desarrollo progresivo consolidado - y +),

e) las manzanas en estrato cuatro (4) se encuentran en zonas 12 y 13 (residencial intermedio - y +),
 f) las manzanas en estrato cinco (5) se localizan predominantemente en zona 15 (residencial exclusivo -) y,

g) las manzanas en estrato seis (6) se encuentran en zonas 16 (residencial exclusivo +) y 17 (residencial de baja densidad).

Cuadro 9
MANZANAS POR ZONA (CRITERIOS HABITAT) Y ESTRATO.
 DECRETO 200 DEL 30 DE JUNIO DE 2004

Zonificación	ESTRATO							Total	%
	Sin	1	2	3	4	5	6		
1- Pobreza(-)	38	656	9	1	1	0	0	705	1,58%
2- Pobreza(+)	169	6113	77	0	0	0	0	6359	14,28%
3- Zona de Tolerancia	1	3	84	0	0	0	0	88	0,20%
4- Desarrollo progresivo sin consolidar(-)	97	21	4880	0	0	0	0	4998	11,22%
5- Desarrollo progresivo sin consolidar(+)	195	0	9599	0	0	0	0	9794	21,99%
6- Deterioro urbanístico	10	0	154	0	0	0	0	164	0,37%
7- Industrial	477	0	49	133	0	0	0	659	1,48%
8- Desarrollo progresivo consolidado(-)	135	0	314	3628	0	0	0	4077	9,15%
9- Desarrollo progresivo consolidado(+)	195	0	17	7033	0	0	0	7245	16,27%
10- Comercial predominante(-)	97	0	14	756	0	0	0	867	1,95%
11- Comercial predominante(+)	86	0	0	268	0	0	0	354	0,79%
12- Residencial intermedio(-)	28	0	1	20	577	0	0	626	1,41%
13- Residencial intermedio(+)	54	0	0	9	1598	0	0	1661	3,73%
14- Comercial compatible	31	0	0	1	5	48	0	85	0,19%
15- Residencial exclusivo(-)	60	0	0	1	111	913	2	1087	2,44%
16- Residencial exclusivo(+)	26	0	0	0	1	63	621	711	1,60%
17- Residencial de baja densidad	29	0	0	3	5	13	263	313	0,70%
18- Institucional	584	0	0	0	0	0	0	584	1,31%
19- Lote y otros sin vivienda	3318	0	0	0	0	0	0	3318	7,45%
20- Zona verde	839	0	0	0	0	0	0	839	1,88%
Total	6469	6793	15198	11853	2298	1037	886	44534	100,00%
%	14,53%	15,25%	34,13%	26,62%	5,16%	2,33%	1,99%	100,00%	

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo. 2004

El cuadro 10 muestra como se distribuye dentro de cada localidad la zonificación por criterios de hábitat. Se observa que en las localidades de Usaquén, Chapinero y Suba, existen manzanas dentro de la mayoría de las 17 zonas asociadas con la estratificación, lo que explica la presencia de todos los estratos en estas localidades. Por otra par-

te, la mayoría de las manzanas de San Cristóbal, Usme, Bosa y Ciudad Bolívar se concentran en las zonas 1, 2, 4 y 5 asociadas con viviendas que expresan bajos recursos económicos. Las localidades de Barrios Unidos y Teusaquillo, de manera opuesta, están conformadas por manzanas en zonas asociadas a estratos 3, 4 y 5.

Cuadro 10
MANZANAS POR LOCALIDAD Y ZONA (CRITERIOS HABITAT)
 DECRETO 200 DEL 30 DE JUNIO DE 2004

Localidad	ZONIFICACIÓN																				Total	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		
1	7	182	1	251	83	0	20	283	298	12	8	70	235	10	340	329	121	49	148	58	2505	5,6
2	4	121	2	117	39	0	0	0	1	2	59	25	154	49	98	294	55	24	57	27	1128	2,5
3	1	70	31	169	199	86	0	17	14	57	91	30	11	0	0	0	0	20	41	14	851	1,9
4	13	283	0	633	1403	11	4	91	242	1	0	0	0	0	0	0	0	27	314	35	3057	6,9
5	78	1926	2	352	743	0	66	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	22	326	54	3570	8,0
6	0	11	0		521	0	6	176	41	28	0	0	0	0	0	0	0	16	32	10	841	1,9
7	10	359	8	1020	1423	0	12	24	77	3	1	1	0	0	0	0	0	22	285	35	3280	7,4
8	31	62	2	954	1375	0	67	931	1008	37	4	30	0	0	0	0	0	62	249	74	4886	11,0
9	1	1	0	55	197	0	132	425	298	22	1	39	224	7	0	0	0	22	176	47	1647	3,7
10	28	11	0	42	828	0	24	609	1936	17	5	3	121	0	0	0	0	60	301	104	4089	9,2
11	6	29	3	821	1273	0	21	629	516	46	9	154	220	17	549	88	137	55	578	108	5259	11,8
12	0	0	0	0	0	0	3	0	544	194	67	133	124	0	49	0	0	33	15	35	1197	2,7
13	0	0	0	0	0	0	7	0	41	21	74	137	569	2	51	0	0	34	47	36	1019	2,3
14	0	0	35	0	0	3	30	49	262	253	19	3	0	0	0	0	0	12	19	20	705	1,6
15	0	0	0	0	27	0	0	50	361	103	0	0	0	0	0	0	0	13	18	19	591	1,3
16	0	0	0	2	3	0	246	231	1126	50	0	0	3	0	0	0	0	27	92	52	1832	4,1
17	0	0	0	5	9	64	0	3	18	19	15	1	0	0	0	0	0	18	13	4	169	0,4
18	13	284	1	307	785	0	0	530	387	0	0	0	0	0	0	0	0	43	140	42	2532	5,7
19	513	3020	3	270	886	0	21	29	75	1	1	0	0	0	0	0	0	25	467	65	5376	12,1
Total	705	6359	88	4998	9794	164	659	4077	7245	867	354	626	1661	85	1087	711	313	584	3318	839	44534	100
%	1,6%	14,3%	0,2%	11,2%	22,0%	0,4%	1,5%	9,2%	16,3%	1,9%	0,8%	1,4%	3,7%	0,2%	2,4%	1,6%	0,7%	1,3%	7,5%	1,9%	100%	

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo. 2004

5.2 El Crecimiento de la Ciudad

Para medir el desarrollo urbano de la ciudad, podemos tomar como indicativo el crecimiento de las áreas amanzanadas. En este concepto incluimos las nuevas manzanas, independientemente de su uso económico.

El cuadro No.11 presenta estos desarrollos para cada una de las localidades y para el total de la ciudad, y para el período comprendido entre los años 1996 y 2003.

Cuadro 11
AREAS AMANZANADAS POR LOCALIDADES 1996 - 2003¹⁶

Localidad	AÑO 1996		AÑO 2003	
	AREA (hectáreas)	%	AREA (hectáreas)	%
1- Usaquén	2.978,5	12,0%	3.471,2	11,5%
2- Chapinero	888,8	3,6%	1.027,9	3,4%
3- Santa Fe	391,2	1,6%	544,4	1,8%
4- San Cristóbal	910,2	3,7%	1.253,5	4,1%
5- Usme	746,3	3,0%	1.445,3	4,8%
6- Tunjuelito	590,5	2,4%	665,4	2,2%
7- Bosa	1.121,0	4,5%	1.261,3	4,2%
8- Kennedy	2.105,1	8,5%	2.816,6	9,3%
9- Fontibón	1.652,9	6,6%	1.990,5	6,6%
10- Engativá	2.174,8	8,7%	2.697,6	8,9%
11- Suba	5.797,9	23,3%	6.582,5	21,7%
12- Barrios Unidos	804,9	3,2%	806,1	2,7%
13- Teusaquillo	976,9	3,9%	987,7	3,3%
14- Los Mártires	432,4	1,7%	433,7	1,4%
15- Antonio Nariño	320,4	1,3%	325,6	1,1%
16- Puente Aranda	1.116,2	4,5%	1.147,7	3,8%
17- Candelaria	123,6	0,5%	143,5	0,5%
18- Rafael Uribe	692,8	2,8%	867,3	2,9%
19- Ciudad Bolívar	1.036,9	4,2%	1.835,3	6,1%
TOTAL	24.861,4	100,0%	30.303,0	100,0%

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo. 2003

De acuerdo con los datos que señala el cuadro 11, y tomando como base el área amanzanada de 1990, el crecimiento de la ciudad de Bogotá en el transcurso de los últimos ocho años ha sido del 20%, localizado en su gran mayoría en las áreas

periféricas. En el periodo considerado se han incorporado cerca de 5.500 hectáreas al área urbana amanzanada, lo que significa que, a este ritmo, en el año 2011²¹ no habrá suelo urbano para desarrollar de acuerdo con las estimaciones del

¹⁶ Las medidas se basaron en el mapa digital del Distrito Capital para el censo de la estratificación urbana (Decreto 009 de 1997) y la última actualización de la estratificación (Decreto 200 de 2004).

¹⁷ Es decir, dentro de otros ocho años.

POT¹⁸. Naturalmente, estos hechos son los que dan sentido a las medidas de la Administración Distrital que buscan el ordenamiento y gestión de ese bien escaso denominado "suelo" que están adelantando las autoridades de planeación en el Distrito.

En el cuadro No. 12, que se presenta a continuación, se encuentra el resumen del crecimiento amanzanado para el periodo indicado, por localidades.

El cuadro también presenta las participaciones relativas de las localidades en 1996 y en 2003, por efecto de los desarrollos señalados. Observamos allí el avance de la urbanización en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, muy lejos de San Cristóbal y Kennedy, que muestran también crecimientos importantes.

Cuadro 12
RESUMEN DE CRECIMIENTO 1996 - 2003

LOCALIDAD	CRECIMIENTO Hectáreas 1996-2003	% Participación	% Variación
1- Usaquén	492,6	9,1%	16,5%
2- Chapinero	139,0	2,6%	15,6%
3- Santa Fe	153,1	2,8%	39,1%
4- San Cristóbal	343,3	6,3%	37,7%
5- Usme	699,0	12,8%	93,7%
6- Tunjuelito	74,8	1,4%	12,7%
7- Bosa	140,2	2,6%	12,5%
8- Kennedy	711,5	13,1%	33,8%
9- Fontibón	337,6	6,2%	20,4%
10- Engativá	522,8	9,6%	24,0%
11- Suba	784,6	14,4%	13,5%
12- Barrios Unidos	1,2	0,0%	0,2%
13- Teusaquillo	10,8	0,2%	1,1%
14- Los Mártires	1,3	0,0%	0,3%
15- Antonio Nariño	5,2	0,1%	1,6%
16- Puente Aranda	31,5	0,6%	2,8%
17- Candelaria	19,9	0,4%	16,1%
18- Rafael Uribe	174,5	3,2%	25,2%
19- Ciudad Bolívar	798,4	14,7%	77,0%
TOTAL	5.441,6	100,0%	21,9%

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo. 2003

Los datos del cuadro muestran la concentración del crecimiento o urbanismo del territorio así: Ciudad Bolívar (14.7 %), Suba (14.3 %), Kennedy (13.1 %) y Usme (12.8 %); y a una menor distancia Engativá (9.6 %) y Usaquén (9.1 %). En estas seis localidades está concentrado todo el crecimiento urbano.

Las cifras muestran también la consolidación de localidades como Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda y La Candelaria, hecho que sugiere otro tipo de manejo del suelo y donde los problemas requieren otro enfoque: renovación urbana, densificación o cambios en el uso del suelo.

¹⁸ El DAPD estima hoy en 6.700 hectáreas los terrenos susceptibles de desarrollo.

Como se puede apreciar, Bogotá tiene una dinámica de crecimiento urbano bastante alta, considerando solamente las cifras de desarrollo amanzanado¹⁹ observado a lo largo del proyecto de estratificación. Otros análisis muestran que la dinámica de urbanización va más adelantada que la de construcción, lo que supondría fenómenos especulativos sobre el valor del suelo y que también justifican las medidas normativas de la

administración como la participación en las plusvalías.

En el mapa No. 3 se destaca el desarrollo urbano amanzanado de la ciudad para el periodo comprendido entre 1996 y 2003. Para el mismo periodo se muestra en el cuadro 13 y el gráfico 3 el crecimiento del número de manzanas por localidad.

Cuadro 13
CRECIMIENTO POR MANZANAS 1996-2004

Localidad	Total 1997	Total 2004	Diferencia	Crecimiento %
1- Usaquén	2269	2505	236	10,40
2- Chapinero	1029	1128	99	9,62
3- Santa Fe	767	851	84	10,95
4- San Cristóbal	2678	3057	379	14,15
5- Usme	2759	3570	811	29,39
6- Tunjuelito	814	841	27	3,32
7- Bosa	2900	3280	380	13,10
8- Kennedy	4465	4886	421	9,43
9- Fontibón	1566	1647	81	5,17
10-Engativá	3684	4089	405	10,99
11-Suba	4418	5259	841	19,04
12-Barrios Unidos	1181	1197	16	1,35
13-Teusaquillo	927	1019	92	9,92
14-Los Mártires	699	705	6	0,86
15-Antonio Nariño	576	591	15	2,60
16-Puente Aranda	1758	1832	74	4,21
17-Candelaria	173	169	-4	-2,31
18-Rafael Uribe	2391	2532	141	5,90
19-Ciudad Bolívar	4444	5376	932	20,97
Total	39498	44534	5036	12,75%

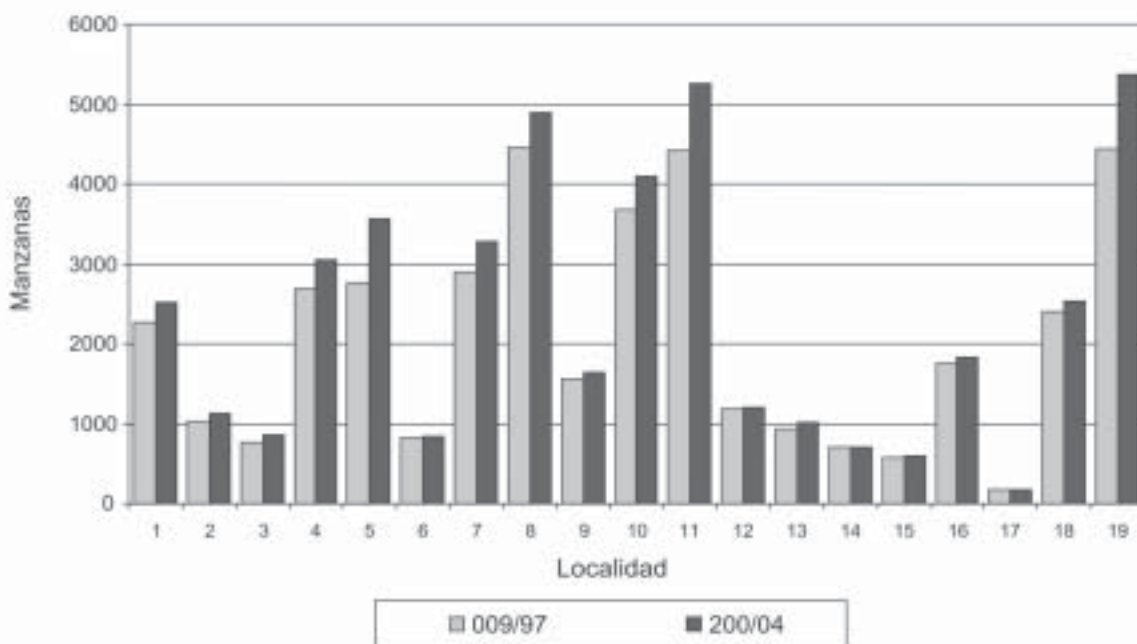
Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo. 2004

Las localidades con mayor crecimiento son Usme y Ciudad Bolívar, tal como se determinó en el análisis realizado por áreas amanzanadas. Sin embargo, los porcentajes de crecimiento de las manzanas

de las demás localidades, no guardan una relación directa con los encontrados por aumento de áreas amanzanadas.

¹⁹ El área amanzanada no incluye áreas en vías, en suelo protegido, ni en espacio público.

Gráfico 3
NUMERO DE MANZANAS POR LOCALIDAD
 SEGÚN DECRETOS 009 DE 1997 Y 200 DE 2004



Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo. 2004

5.3 Las Instancias de Atención de Solicitudes de Variación de Estrato

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 142 de 1994, tanto las administraciones municipales y distritales, como la primera y la segunda instancias de revisión de estrato deben ceñirse a uno de los cuatro (4) tipos de metodologías urbanas ya citados: especial de Bogotá, tipo 1, tipo 2 y, tipo 3. Y en el área rural²⁰, se deberán basar en los dos tipos de metodologías diseñadas también por el DNP, una por cada tipo de poblamiento, es decir: una para fincas y viviendas dispersas y la segunda para centros poblados²¹.

El Distrito Capital, en concordancia con lo dispuesto por la Ley 142, expide el Decreto Distrital 658 del 25 de octubre de 1994, el cual deroga el 1450 de 1987 y crea el Comité de Estratificación

Socioeconómica de Santafé de Bogotá, con diez (10) miembros. Ver Anexo A.

Esta conformación se modifica por primera vez a través del Decreto 074 del 6 de febrero de 1997. Así el Comité de Estratificación Socioeconómica de Bogotá, D.C., queda integrado por catorce (14) representantes: DAPD en la presidencia, EAAB, ETB, DACD, IDU, Secretaría de Hacienda, Personería Distrital y, comunidades (dos ediles y dos presidentes de las Juntas de Acción Comunal), Sociedad Colombiana de Arquitectos, Sociedad Colombiana de Ingenieros, Universidad Nacional y, organización no gubernamental (ONG). La mayoría de estos miembros acudieron regularmente a la sesiones el Comité, con excepción del directivo de la ONG, que nunca fue nombrado. Este Comité trabajó, en su calidad de primera instancia, entre

²⁰ El área rural esta delimitada entre el límite de la cabecera municipal o distrital -perímetro urbano- y el límite municipal o distrital, y está conformada por caseríos, inspecciones de policía y corregimientos.

²¹ Según el DNP un «centro poblado se entiende un conglomerado de 20 o más viviendas contiguas ubicadas en la zona rural, las cuales pueden estar separadas por paredes, muros, patios, huertas o, incluso, por potreros pequeños. Las metodologías para estratificarlos son diferentes dependiendo de su número de habitantes y del tipo de construcciones que los conforman». Se estratifican de manera diferente por rangos de habitantes. DNP. Ibid.

febrero de 1997 y diciembre de 2000, exceptuándose un corto período, en el cual sesionó como segunda instancia.

Durante la interrupción, comprendida entre junio 29 de 1999 y septiembre 8 de 1999 el Comité atendió la segunda instancia, en sujeción a lo dispuesto por el Decreto Nacional 1165 del 29 de Junio de 1999 (por medio del cual se reestructura la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSP-). Así el artículo 27 le quitó a la SSP la función de segunda instancia y la asignó al Comité Permanente de Estratificación de los municipios. En este escenario el Alcalde Mayor, mediante el Decreto 616 del 8 de septiembre de 1999, delega en el Subdirector de la Subdirección Económica, de Competitividad e Innovación -SECI- del DAPD la función de atender y resolver en primera instancia las solicitudes de revisión del estrato. Posteriormente, con la Sentencia 969 de la Corte Constitucional de diciembre de 1999 se declaró inexecutable el Decreto 1165 y, en consecuencia, los recursos sobre revisión de estratos vuelven a ser atendidos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10º de la Ley 505 de 1999, es decir regresan a la SSP.

Por insistencia de este Comité, la secretaría técnica trabaja en la elaboración de un reglamento interno, el cual se adopta con el Decreto 1038 del 1 de diciembre de 2000. Así se determinan reglas acerca de: su funcionamiento²² y los procedimientos para resolver las reclamaciones²³. Con esta base normativa el Comité ejerce sus funciones como primera instancia hasta la expedición de la Ley 689 de 2001.

El Alcalde Mayor a través del Decreto 1037 del 1 de diciembre de 2000, cambia por segunda vez la conformación del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Bogotá, D.C. y queda integrado por quince (15) miembros, representantes de: el DAPD, la Secretaría de Hacienda, DACD, IDU, EAAB, CODENSA, ETB, Gas Natural S.A., Empresa Comercializadora de Servicio de Aseo -ECSA-, la Asociación de Juntas Administradoras Locales (dos ediles), las Juntas de Acción Comunal elegidos por la Federación Comunal de Bogotá (dos presidentes), Sociedad Colombiana de Ingenieros y Universidad Nacional. Ver Anexo A.

El 28 de agosto de 2001 se expidió la Ley 689 que modificó parcialmente la Ley 142 de 1994. Así en el artículo 17 señala que "toda persona o grupo de personas podrá solicitar por escrito la revisión del estrato urbano o rural que se le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la alcaldía municipal, en un término no superior a dos (2) meses, y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito quien deberá resolverlo en un término no superior a dos meses..." En ambos casos si la autoridad no se pronuncia en el término señalado, operará el silencio administrativo positivo.

Con base en la Ley 689 de 2001, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 811 del 23 de octubre de 2001. Esta norma determina que "corresponde al Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital la facultad de atender y resolver en primera instancia las solicitudes de revisión del estrato urbano o rural..." a partir del 1 de noviembre del 2001.

Mediante la Resolución 442 del 25 de octubre de 2001 de la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se delegó en el Subdirector Económico, de Competitividad e Innovación del Departamento "la facultad de atender y resolver en primera instancia las solicitudes de revisión de estrato urbano o rural, que formulen los usuarios en el Distrito Capital, teniendo en cuenta la metodología de estratificación de la ciudad, ...", de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 689 del 28 de agosto de 2001".

Además del cambio de instancias ya citado, se ordena a través de la directiva DDS-GESE 639, de octubre 5 de 2001 del DNP, que sólo sean miembros del Comité, representantes de comunidad y de las Empresas de Servicios Públicos. Así, el Alcalde Mayor expidió el Decreto 812 del 23 de octubre de 2001, ordenando la actual integración del Comité, por once (11) miembros:

- 1) El Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, o su delegado, quien lo presidirá,
- 2) El Gerente de la Empresa CODENSA S.A. ESP, o su delegado,

²² En los aspectos de: órganos de administración, funciones del Comité, funciones del presidente, funciones de la Secretaría Técnica, sesiones y convocatorias, quórum, inasistencia a las sesiones del Comité, desarrollo de las sesiones y actas del Comité.

²³ Evaluaciones y decisiones del Comité, plazo para analizar las reclamaciones, notificaciones, segunda instancia (apelación), y vigencia y derogatoria.

- 3) El Gerente de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, o su delegado,
- 4) El Gerente de la Empresa Gas Natural S.A., o su delegado,
- 5) El Gerente de la Empresa Comercial del Servicio de Aseo -ECSA-, o su delegado,
- 6) y 7) Dos (2) ediles en representación de las comunidades elegidos por la Asociación de Juntas Administradoras Locales,
- 8) y 9) Dos (2) Presidentes de las Juntas de Acción Comunal elegidos por la Federación Comunal de Bogotá,
- 10) Un representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y,
- 11) Un representante de la Universidad Nacional designado por el Decano de la Facultad de Artes de la Institución.

A partir de 1 de noviembre de 2001 y según el artículo 2 del Decreto 812 del 23 de octubre de 2001, la Secretaría Técnica del Comité se delegó en el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital o su delegado, quien actúa con voz para exponer los recursos de apelación interpuestos por los usuarios y no tiene voto en las decisiones del Comité.

A través del artículo 1° de la Resolución 272 del 21 de mayo de 2004 se delega en el Gerente de Estratificación y Monitoreo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, desde el 1 de junio de 2004, la facultad de atender y resolver, en primera instancia, las solicitudes de revisión

de estrato urbano o rural, que se formulen con relación a los inmuebles residenciales ubicados en el área del Distrito Capital.

Esta misma Resolución mantiene la delegación en el Subdirector Económico, de Competitividad e Innovación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la delegación del ejercicio de la Secretaría Técnica del Comité Permanente de Estratificación de Bogotá, D.C. (Artículo 2).

5.4 Los Resultados de la Labor de las Instancias de Variación de Estratos

En respuesta a las solicitudes formuladas por la comunidad, las dos instancias de atención de cambio de estrato contribuyen a mantener actualizada la estratificación de Bogotá.

En los Cuadros siguientes se muestran las estadísticas de los resultados del trabajo adelantado por: a) el Comité Permanente de Estratificación de Bogotá en calidad de primera instancia (1997 - noviembre 2001), b) la SSP en segunda instancia (1997 - noviembre 2001), c) la administración distrital en primera instancia (2001 a la fecha), sumando el trabajo del Subdirector Económico, de Competitividad e Innovación desde noviembre de 2001 a 31 de mayo de 2004 y del Gerente de Estratificación y Monitoreo desde el 1 de junio a la fecha y d) el Comité Permanente de Estratificación de Bogotá en segunda instancia (noviembre 2001 a la fecha).

Cuadro 14
NUMERO DE MANZANAS VARIADAS EN PRIMERA INSTANCIA Y POR LOCALIDAD

LOCALIDAD	PRIMERA INSTANCIA			SEGUNDA INSTANCIA			INSTANCIAS	
	COMITE	DAPD	TOTAL	SSP	COMITE	TOTAL	TOTAL	%
1- Usaquén	78	5	83	0	0	0	83	12
2- Chapinero	8	0	8	0	0	0	8	1
3- Santa Fe	34	2	36	0	1	1	37	5
4- San Cristóbal	58	12	70	0	0	0	70	10
5- Usme	28	2	30	1	0	1	31	5
6- Tunjuelito	0	0	0	0	0	0	0	0
7- Bosa	1	0	1	6	0	6	7	1
8- Kennedy	13	1	14	17	0	17	31	5
9- Fontibón	33	1	34	1	0	1	35	5
10-Engativá	52	0	52	0	0	0	52	8
11-Suba	168	2	170	17	8	25	195	29
12-Barrios Unidos	28	2	30	1	10	11	41	6
13-Teusaquillo	16	0	16	0	1	1	17	3
14-Los Mártires	2	3	5	0	2	2	7	1
15-Antonio Nariño	0	0	0	0	0	0	0	0
16-Puente Aranda	0	0	0	1	0	1	1	0
17-Candelaria	0	0	0	0	0	0	0	0
18-Rafael Uribe	28	14	42	1	1	2	44	6
19-Ciudad Bolívar	21	0	21	0	0	0	21	3
Total	568	44	612	45	23	68	680	100
%	93%	7%	100%	66%	34%	100%	100%	

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

En el cuadro 14 se muestra el total de manzanas variadas en primera instancia. Se muestra como el Comité Permanente de Estratificación de Bogotá entre 1997 y noviembre de 2001 modificó el estrato de 568 manzanas, 168 de las cuales se encuentran en Suba y, el DAPD (Subdirector Económico, de Competitividad e Innovación y Gerente de Estratificación y Monitoreo) entre noviembre de 2001 y la fecha ha variado el estrato para 44 manzanas, con representación mayoritaria en San Cristóbal y Rafael Uribe. En total la primera instancia, sumando el trabajo del Comité y del Subdirector, cambiaron el estrato para 612 manzanas de un universo vigente de 44.534 manzanas, es decir el 1.37%.

Además se encuentra como, en segunda instancia, la Superintendencia de Servicios Públicos SSP entre 1997 y noviembre de 2001 modificó el estrato de 45 manzanas, localizadas mayoritariamente en Kennedy y Suba, y el Comité Permanente de

Estratificación de Bogotá entre noviembre de 2001 y octubre de 2004 ha variado el estrato para 23 manzanas, de las cuales 10 están en Barrios Unidos y 8 en Suba. En total la segunda instancia, sumando el trabajo del Superintendencia de Servicios Públicos y el Comité, cambió el estrato para 68 manzanas de un universo actual (2004) de 44.534 manzanas, es decir el 0,15%.

El total de manzanas variadas por las dos instancias entre 1997 y 2004 llega a 680. El 90% de las manzanas variadas se derivan de decisiones de la primera instancia y sólo el 10% de las manzanas variadas por decisiones de la segunda instancia. En total las dos instancias, sumando el trabajo del DAPD (Subdirector Económico, de Competitividad e Innovación y Gerente de Estratificación y Monitoreo), la Superintendencia de Servicios Públicos y el Comité Permanente de Estratificación de Bogotá, cambió el estrato para el 1,52% de un universo vigente de 44.374 manzanas.

En el Cuadro 15 se presenta una matriz que relaciona el número de manzanas variadas del estrato anterior con el determinado por la primera instancia (el Comité Permanente de Estratificación de

Bogotá, D.C. y el DAPD). El mayor número de manzanas variadas por la primera instancia es de 310 de estrato tres (3) a dos (2), seguido por cambios de 121 manzanas de estrato dos (2) a uno (1).

Cuadro 15
MANZANAS VARIADAS POR ESTRATO POR LA PRIMERA INSTANCIA

DECIDIDO POR LA PRIMERA INSTANCIA									
ANTES	SIN	ESTRATO 1	ESTRATO 2	ESTRATO 3	ESTRATO 4	ESTRATO 5	ESTRATO 6	TOTAL	ANTES
SIN				3				3	0,49%
ESTRATO 1								0	0,00%
ESTRATO 2		121		2				123	20,10%
ESTRATO 3			310					310	50,65%
ESTRATO 4			25	57		1		83	13,56%
ESTRATO 5			1	1	73			75	12,25%
ESTRATO 6						18		18	2,94%
TOTAL	0	121	336	63	73	19	0	612	100,00%
%	0,00%	19,77%	54,90%	10,29%	11,93%	3,10%	0,00%	100%	

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

Cuadro 16
MANZANAS VARIADAS POR ESTRATO POR LA SEGUNDA INSTANCIA

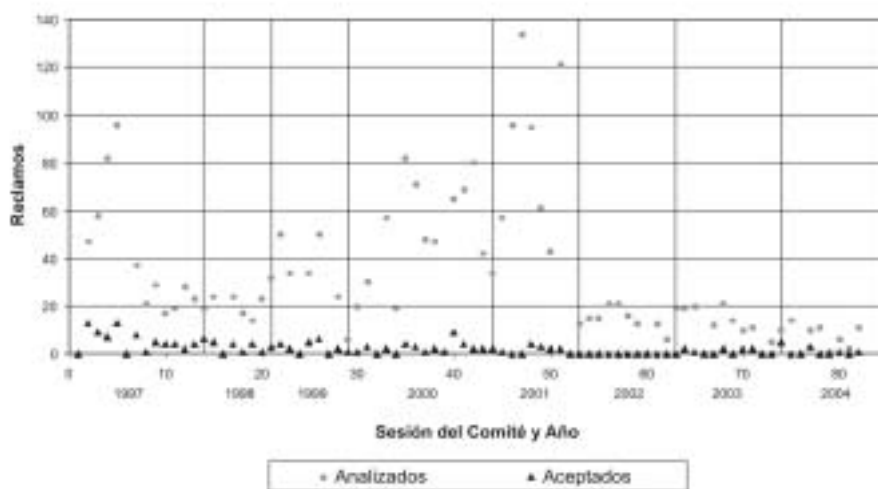
DECIDIDO POR LA SSP COMO SEGUNDA INSTANCIA									
ANTES	SIN	ESTRATO 1	ESTRATO 2	ESTRATO 3	ESTRATO 4	ESTRATO 5	ESTRATO 6	TOTAL	ANTES
SIN								0	0,00%
ESTRATO 1								0	0,00%
ESTRATO 2		2						2	2,94%
ESTRATO 3			36					36	52,94%
ESTRATO 4				13				13	19,12%
ESTRATO 5						1		1	1,47%
ESTRATO 6						16		16	23,53%
TOTAL	0	2	36	13	0	17	0	68	100,00%
DECIDIDO	0,00%	2,94%	52,94%	19,12%	0,00%	25,00%	0,00%	100,00%	

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

En el Cuadro 16 se muestra la relación del número de manzanas variadas del estrato anterior, al determinado por la segunda instancia (Superintendencia de Servicios Públicos y Comité Permanente de Estratificación de Bogotá, D.C.). En la matriz se ve que hay variación mayoritaria de 36 manzanas de estrato tres (3) a dos (2), 16 de seis (6) a cinco (5) y, 13 manzanas de cuatro (4) a tres (3).

En el Gráfico 4 se muestra la distribución de reclamos analizados y aceptados por el Comité Permanente de Estratificación de Bogotá, D.C., tanto en primera como en segunda instancia. Como se ve, la cantidad de reclamos analizados cambia drásticamente desde que el Comité asume la segunda instancia (sesión 52 de 2001). El más alto número de reclamaciones estudiadas se registra en primera instancia en el 2001 y de solicitudes aceptadas en 1997.

Gráfico 4
**RECLAMOS ANALIZADOS Y ACEPTADOS POR EL COMITE
 PERMANENTE DE ESTRATIFICACION DE BOGOTA, D.C.**

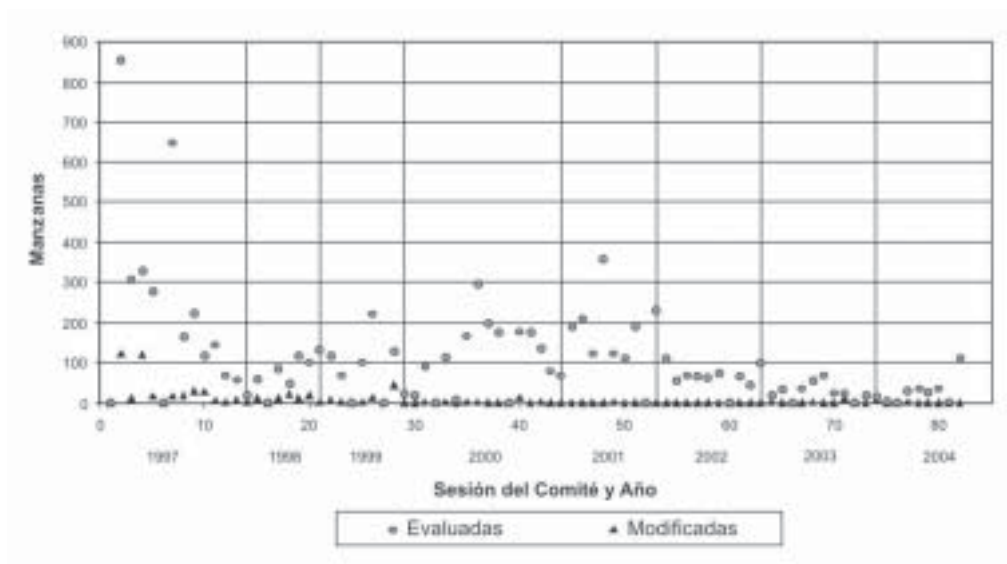


Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

En el gráfico 5 se muestra la distribución de manzanas analizadas y aceptadas por el Comité Permanente de Estratificación de Bogotá, D.C., tanto en primera como en segunda instancia. También la cantidad de manzanas revisadas cambia

drásticamente desde que el Comité asume la segunda instancia. El más alto número tanto de manzanas analizadas como de variadas se registra en primera instancia en 1997.

Gráfico 5
**MANZANAS ANALIZADAS Y MODIFICADAS POR EL COMITE
 PERMANENTE DE ESTRATIFICACION DE BOGOTA, D.C.**



Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital. 2004

5.5 Los predios atípicos

Los predios atípicos son definidos por la metodología de estratificación para Bogotá D.C. como las viviendas que tienen características notablemente superiores o inferiores a las que predominan en las demás viviendas del mismo costado de manzana.

Con base en lo anterior, si se encuentran predios atípicos en la manzana en donde se ubica la reclamación de estrato, debe registrarse en el formulario la dirección precisa, la justificación y el grado de atipicidad del predio, por encima o por debajo, con relación a las características predominantes para el costado de manzana. En el plegable anexo se muestran fotografías de viviendas atípicas.

Si bien la Administración Distrital ha detectado predios atípicos, que ha incorporado en sus decretos de actualización de la estratificación, puede afirmarse que la determinación de viviendas atípicas se ha logrado en su mayoría por las solicitudes de variación de estrato de la comunidad.

Durante las sesiones en que ha cumplido las labores de primera instancia el Comité Permanente de Estra-

tificación, ha determinado la condición de predios atípicos sobre 54 manzanas. A través de los meses en que ha cumplido las labores de primera instancia el DAPD, ha definido predios atípicos sobre 41 manzanas. Entre el año 1997 y 2002 la SSP, como segunda instancia determinó estratos diferentes a predios localizados en 46 manzanas. Y en segunda instancia el Comité Permanente de Estratificación ha asignado la condición de atipicidad a viviendas sobre 6 manzanas.

6. COSTOS DE LA ESTRATIFICACION DEL DISTRITO CAPITAL

El proyecto de Estratificación y Monitoreo ha logrado mantener actualizado el estudio, soportado por los sistemas de información geográfica. Los recursos ejecutados por el proyecto 6020 (Estratificación y Monitoreo del Distrito Capital) entre 1999 y mediados del año 2004, sumados a los asignados al componente de Estratificación y Monitoreo del nuevo proyecto 307 (Formulación, diseño e implementación del sistema de integral de información para la planeación distrital) se presentan en el cuadro 17.

Cuadro 17
RECURSOS EJECUTADOS EN EL PROYECTO DE ESTRATIFICACION.
PERIODO 1996 - 2004
(miles de pesos corrientes)

AÑO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	GIROS	RESERVAS	EJECUCION
1996	760.000	665.500	82.305	747.805
1997	600.000	187.412	114.928	302.340
1998	750.000	188.677	267.613	456.290
1999	695.000	40.100	626.107	666.207
2000	990.000	182.214	263.035	445.249
2001	600.000	264.803	290.190	554.993
2002	676.000	32.445	478.786	511.231
2003	1.696.000	162.493	1.486.522	1.649.015
2004*	1.800.000	195.029	1.604.971	1.800.000

Fuente: DAPD. Gerencia Financiera. 2004 (octubre 30 de 2004)

* A Noviembre 15 se adelantan los procesos contractuales a realizar: un nuevo censo de estratificación urbano (\$1.030 millones) y apoyo a la primera y segunda instancia de reclamación de estratos (\$450 millones).

6.1 El Concurso Económico de la Estratificación de Bogotá

En Bogotá por directiva de la Alcaldía Mayor se garantizó la realización del estudio desde 1996, con base en transferencias de destinación específica dirigidas al proyecto de estratificación.

Entre 1996 y 1999, tres empresas aportaron recursos al proyecto de estratificación y fueron: ETB (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá), EAAB (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá) y EEB (Empresa de Energía de Bogotá). En este período la EEB sólo apoyó económicamente en 1996 y 1997. Los montos recaudados entre 1996 y 1999 por el proyecto se muestran en el Cuadro 18.

Cuadro 18
TRANSFERENCIAS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS A LA ESTRATIFICACION.
PERIODO 1996 - 2004
(miles de pesos corrientes)

AÑOS	ECSA	EPM Bogotá	ETB	EAAB	CAPITEL	EEB	GAS NATURAL	CODENSA	TOTAL
1996			200.000	200.000		200.000			600.000
1997			200.000	200.000		200.000			600.000
1998			250.000	250.000					500.000
1999			300.000	300.000					600.000
2000	165.010	55.000	220.000	330.000	55.000			165.000	990.010
2001	266.667	88.888	88.889	533.000					977.444
2002		88.889	88.888	533.000					710.777
2003		94.222	94.222	565.333					753.777
2004*		100.080	100.080	599.580					799.740

Fuente: Dirección Distrital de Tesorería. Subdirección de Operación Bancaria. Unidad de Registro y Consolidación.
* Ejecución a octubre 30 de 2004

A partir de la expedición de la Ley 505 de junio de 1999 el concurso económico de los estudios de estratificación recayó en las empresas de servicios públicos, pues la ley define en su artículo 11 que "...Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de estratificación municipal o distrital. Para esto contarán con el **concurso económico** de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten." Una acción pública de inconstitucionalidad de éste artículo, fue instaurada ante la Corte Constitucional en el año 2000. La Corte estudió la demanda y determinó que la carga atribuida a las empresas de servicios

públicos no constituye: ni una simple obligación económica, ni una contribución parafiscal ni un impuesto. Determinó que el "concurso económico" de las empresas de servicios públicos domiciliarios, con destino a la estratificación, es una tasa contributiva concordante con la Constitución Política. Por lo anterior, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-1371 de 2000, declara la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 11 de la Ley 505 de 1999.

Es decir que desde el año 2000 el presupuesto anual de estratificación se divide en seis (6) servicios públicos: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada y distribución de gas combustible.

Con base en esta directiva entre 2000 y 2003, se adicionaron a los aportantes cuatro (4) empresas y son: ECSA (Empresa Comercial de Servicio de Aseo), EPM (Empresas Públicas de Medellín)-Bo-

gotá, CAPITEL, y GAS Natural. El grupo de las siete (7) empresas que debían aportar lo hizo conforme se presenta en el cuadro 18.

Como se ve entre el año 2000 y el 2004 la empresa Gas Natural no ha realizado transferencias, CODENSA y CAPITEL lo hicieron en el 2000, ECSA en el 2000 y el 2001, mientras que EPM- Bogotá, ETB y EAAB han realizado los aportes al estudio de estratificación conforme lo dispuesto por la Ley 505 de 1999. Como se muestra en el cuadro anterior, la ETB y la EAAB se han mantenido, desde 1996, como aportantes al proyecto de estratificación y EPM-Bogotá desde el 2000.

Algunas empresas de servicios públicos, con acción en el territorio del Distrito Capital, han incumplido su obligación de dar sustento económico a la estratificación, apoyadas en la inexistencia de reglamentación del artículo 11 de la Ley 505 de 1999. A este respecto la Sentencia C-1371 del 11 de octubre de 2000 de la Corte Constitucional resuelve declarar EXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 11 de la Ley 505 de 1999: "Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras del mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten".

Si bien el Departamento Nacional de Planeación, presentó a consideración del Gobierno Nacional un proyecto de Decreto, que buscaba establecer parámetros para fijar la cuota de estratificación, éste fue devuelto por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante Oficio 1-2003-06521 radicado el día 12 de marzo de 2003. Este rechazo se sustentó en que "...el mencionado proyecto excedía la potestad reglamentaria" y que "... la facultad reglamentaria de la ley, puede ser ejercida, sin que se desborden los precisos parámetros constitucionales y legales".

Ante esta posición, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Secretaría de Ha-

cienda consideran que "...la ley es clara al fijar los sujetos activos y pasivos del hecho generador, pero encontramos un término que no se define en la norma y es aquel que se refiere a la "proporcionalidad" que debe hacerse frente al pago, por cuanto efectivamente no se establece el factor para su adecuada cuantificación, no se señala cuál es el "factor" que debe tomarse en cuenta al momento de establecerse la cuota, ya que esta puede hacerse sobre el monto total de usuarios o sobre el valor de las facturas o en el peor de los casos sobre el monto total calculado de ingreso, situaciones que en muchos casos pueden romper con los principios de la equidad y la proporcionalidad tributaria"²⁴.

Además, las dos entidades ven con preocupación que la falta de reglamentación del artículo 11 de la Ley 505, está minando el aseguramiento de los recursos necesarios para contar con una estratificación actualizada de la ciudad.

7. LOS PROXIMOS CENSOS DE ESTRATIFICACION

La normativa ya citada en materia de estratificación²⁵, postulaba que el censo urbano de estratificación tendría una validez de cinco (5) años. Sin embargo, las fechas de ese nuevo censo fueron aplazándose sistemáticamente por las leyes nacionales, hasta la aparición de la Ley 732 del 25 de enero de 2002.

7.1 Los Plazos de la Ley 732 de 2002

La Ley 732 de 2002, plantea los plazos de aplicación de las metodologías para estratificaciones: 1. urbanas, 2. de centros poblados rurales y 3. de fincas y viviendas dispersas rurales.

El artículo 1º de la Ley 732 del 25 de enero de 2002²⁶ determina "PLAZOS. Los Alcaldes que en cumplimiento de los mandatos legales anteriores a la presente Ley hayan adelantado estratificaciones urbanas deberán volver a realizarlas, de manera general, y a adoptarlas máximo en las siguientes fechas: ... Dieciséis (16) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente

²⁴ Comunicación dirigida al DNP en el segundo semestre de 2003 al DNP por la Dra. CARMENZA SALDIAS BARRENECHE, Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, y el Dr. ISRAEL FAINBOIM YAKER, Secretario de Hacienda.

²⁵ En especial los Decretos Nacionales 969, 970 de 1991, 990 de 1992 y 2220 de 1993.

²⁶ A través de la Ley 732 de 2002 «... se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado».

Ley los municipios y distritos de las Areas Metropolitanas y de categorías especial y primera con más de 200.000 habitantes...".

La Ley 732 está vigente desde el 25 de enero de 2002, de manera que para el Distrito Capital el plazo máximo de aplicación del nuevo era el 25 de mayo de 2003. Sin embargo, mediante comunicación escrita el DNP sugiere la postergación de la realización de los censos urbanos de estratificación, en atención a que no se han desarrollado aún las metodologías necesarias.

Esta directiva queda en firme, por medio de la Ley 812 de junio 26 de 2003 "Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario". Así en el artículo 8²⁷, el Congreso de Colombia decreta: "El Departamento Nacional de Planeación suministrará a los alcaldes, las orientaciones y las metodologías correspondientes para que los municipios y distritos realicen, adopten y apliquen las nuevas estratificaciones de los conglomerados de viviendas con más de 4.000 habitantes -cabeceras municipales urbanas y centros poblados rurales-, para lo cual tendrán plazo máximo hasta el 30 de noviembre de 2004".

Así Bogotá debería contar con un nuevo censo urbano de estratificación antes del 30 de noviembre de 2004, basado en una nueva metodología de estratificación urbana.

Sin embargo, en comunicaciones dirigidas al DANE la administración distrital ha manifestado que Bogotá no alcanzaba a realizar la estratificación urbana de Bogotá antes del 30 de noviembre de 2004.

A través de la Resolución 392 del 28 de mayo de 2004 del Departamento Nacional de Estadística "Por la cual se adoptan las metodologías urbanas de estratificación socioeconómica para los municipios y distritos con cabeceras y/o centros poblados rurales con más de 4.000 habitantes" determina en el Artículo 2º que "Los municipios y distritos con cabeceras municipales urbanas y/o centros poblados rurales con más de 4000 habitantes (exceptuando Bogotá D.C.) realizarán sus Estratificaciones Socioeconómicas..." con base en las metodologías puestas por el DANE a disposi-

ción de las administraciones municipales y distritales vía Web (www.dane.gov.co).

En este marco, está en proceso la contratación del segundo censo de estratificación, incluyendo una etapa llamada "prueba piloto" de la cual saldrá la nueva metodología de estratificación urbana para Bogotá, D.C. En todo el proceso se contará con la tutoría del DANE, en su calidad de encargado del desarrollo de las metodologías a nivel nacional.

Para las estratificaciones de centros poblados rurales la ley 732 de 2002 define que se "... tendrán como máximo diecinueve (19) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para volver a realizarlas de manera general y a adoptarlas".

Así para el caso del Distrito Capital la adopción de la estratificación de centros poblados se debería haber realizado antes del 25 de agosto de 2003. Sin embargo, Bogotá aún requiere que el DANE entregue la metodología de estratificación de centros poblados.

Respecto de la estratificación de las fincas y viviendas dispersas la Ley 732 anota que: "Para realizar y adoptar las estratificaciones de fincas y viviendas dispersas rurales los Alcaldes tendrán como plazo máximo tres (3) meses contados a partir de la fecha en que reciban del Departamento Nacional de Planeación la metodología completa...". Bogotá, D.C., con formación predial catastral rural posterior a 1989, tendría que "...contar con el estudio de cálculo de la Unidad Agrícola Familiar, UAF, promedio municipal o distrital avalado por el Departamento Nacional de Planeación".

Sin embargo, el DNP en comunicación escrita comentó que "al Distrito Capital no le hemos podido suministrar la metodología en referencia debido a que por incorporación de nuevos predios a la zona rural hay necesidad de volver a calcular la Uafpm²⁸ y, de otra parte, porque requiere adecuar el aplicativo de computadora diseñado de modo tal que pueda procesar la información de la formación predial catastral rural propia", proveniente del Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD-. Además anota que por razones

²⁷ Artículo 8 Descripción de los principales programas de inversión, numerales D. LA RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, c) Avance en la descentralización y su articulación con el ordenamiento territorial, numeral 3 Avance en la descentralización y el desarrollo territorial.

²⁸ Unidad Agrícola Familiar Promedio Municipal

presupuestales, el DNP no pudo adecuar directamente el aplicativo nacional a las particularidades de la información de Bogotá, D.C.

Por lo expuesto, se requirió adelantar entre el 2003 y el 2004: 1) la corrección al estudio de cálculo de las Unidades Agrícolas Familiares, entregado en el 2003 y avalado por el DNP, y, 2) la adecuación al aplicativo de estratificación socioeconómica de fincas y viviendas dispersas rurales del DNP, tomando en cuenta las especificaciones de los archivos prediales catastrales del Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD-.

El Artículo 6 de la Ley 732 de 2002 también habla sobre las reclamaciones individuales así: "toda persona o grupo de personas podrá solicitar a la Alcaldía, en cualquier momento, por escrito, revisión del estrato urbano o rural que le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la respectiva Alcaldía y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito. En ambos casos y también para mantener actualizadas las estratificaciones, se procederá de acuerdo a la reglamentación que establezca el Departamento Nacional de Planeación atendiendo a las metodologías. La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo".

Respecto del Comité Permanente de Estratificación, el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 732 de 2002 anota que cada municipio y distrito contará con un reglamento interno de acuerdo con el modelo "... que les suministre el Departamento Nacional de Planeación el cual deberá contemplar que los Comités harán veeduría del trabajo de la Alcaldía y que contarán con el apoyo técnico y logístico de la Alcaldía, quien ejercerá la secretaría técnica de los Comités. Dicho reglamento también definirá el número de representantes de la comunidad que harán parte de los Comités y a quien se representará (ESP y comunidad). Estas prestarán su concurso económico para que las estratificaciones se realicen y permanezcan actualizadas, de acuerdo con la reglamentación que el Gobierno Nacional haga del artículo 11 de la Ley 505 de 1999."

El Comité Permanente de Estratificación de Bogotá, D.C. cuenta con reglamento interno a partir de

la expedición del Decreto Número 1038 del 1 de diciembre de 2000. Sin embargo, está en estudio el cambio del reglamento conforme al modelo entregado por el DNP, el cual incluye tanto la nueva integración del Comité, como el procedimiento para nombrar los representantes de la comunidad.

7.2 La Estratificación de Fincas y Viviendas Dispersas Rurales

Como se había ya citado, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 505 de 1999 "por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997, y los decretos presidenciales 1538, 2034 de 1996", todos los municipios y distritos del país deben reportar al Departamento Nacional de Planeación -DNP- para su revisión, el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar promedio municipal-UAFpm-, el cual además de ser el insumo fundamental para realizar la estratificación de fincas y viviendas dispersas, se debe constituir en una valiosa fuente de información para la planificación y determinación de problemas en el ámbito rural²⁹.

Bogotá en cumplimiento de esta ley, realizó durante el año 2000 un estudio de cálculo de dos UAFs para dos áreas rurales de Bogotá: norte (6.52 hectáreas) y el sur (19,65 hectáreas). Si bien el DNP entregó aval para este cálculo el 23 de marzo de 2002, luego en el 2003 estimó necesario que se adelantara un nuevo estudio con base en la reciente recolección de información del área rural, realizada por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD-.

Para actualizar el estudio de cálculo de la UAFpm, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital -DAPD- contrató la realización del estudio de cálculo de las Unidades Agrícolas Familiares - UAFs- de tres áreas rurales del Distrito Capital: zona norte, zona de la cuenca del río Tunjuelo y la zona de Sumapaz.

La diferenciación de las tres zonas rurales se realizó con base en el conocimiento con que cuenta el DAPD de su área rural. Así se dividió el área rural sur en dos, apoyados en las zonas homogéneas geoeconómicas -ZHG- establecidas por la au-

²⁹ Departamento Nacional de Planeación Distrital, Dirección de Desarrollo Agrario. Manual Metodológico, Bogotá D.C., Diciembre de 2000, p. 6.

toridad catastral en el Distrito Capital, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital. Así se realizó el cálculo de las UAF promedio para las dos áreas rurales y se encontró para la zona la Cuenca del río Tunjuelo una ZHG promedio con valor de \$465, mientras el de la zona de Sumapaz es de \$17.

Además, es claro que la zona de Sumapaz presenta suelos ondulados y quebrados, con suelos ácidos, con pH alto, con niveles freáticos bajos, muy alta pluviosidad, pocas áreas mecanizables y producción marginal. Los sistemas de producción predominantes en la zona son cultivos de papa, arveja y producción ganadera de doble fin, con una muy baja capacidad de carga por hectárea.

La zona de la Cuenca del río Tunjuelo se encuentra caracterizada por terrenos ondulados, con algunas áreas mecanizables y una producción agrícola alta debido a la distribución del suelo. Los sistemas de producción característicos son: arveja, papa y cultivos transitorios de clima frío. La

producción pecuaria es de orientación de doble fin, con una alta tendencia a la producción lechera con capacidad de carga entre 1 y 5 cabezas de ganado por hectárea y, rendimientos agrícolas altos debido a las condiciones agro-ecológicas presentes en la zona.

La zona rural norte esta conformada por las áreas rurales de las localidades Usaquén (1), Chapinero (2), Santa Fe (3) y Suba (11). La zona rural de la cuenca del Río Tunjuelo por las áreas rurales de las localidades San Cristóbal (4), Usme (5) y Ciudad Bolívar (19). Y el área rural de Sumapaz por la localidad de Sumapaz (20).

La determinación del valor promedio de las zonas homogéneas -ZHG-, de la ZHG inmediatamente anterior al promedio y de la ZHG inmediatamente posterior al promedio, se realizó con base en las orientaciones metodológicas del DNP, se presentan a continuación, y fueron determinadas por la autoridad catastral en Bogotá, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD-.

Cuadro 19
VALORES DE LAS ZONAS GEO-ECONOMICAS PROMEDIO DE LAS TRES ZONAS RURALES
(valor por m²)

	NORTE	CUENCA DEL RÍO TUNJUELO	SUMAPAZ
ZHG promedio	\$ 9.577,68	\$ 464,92	\$ 16,94
ZHG inmediatamente anterior al promedio	\$ 9.534,00	\$ 464,00	\$ 16,00
ZHG inmediatamente posterior al promedio	\$ 9.769,00	\$ 465,00	\$ 17,00

Fuente: DAPD. Gerencia de Estratificación y Monitoreo. 2003

La zona norte incluye 196 zonas homogéneas geo-económicas -ZHG- localizadas en 13.257 hectáreas, la zona rural de la cuenca del río Tunjuelo con 797 ZHG localizadas en 33.669 hectáreas y, la zona rural de Sumapaz con 74 ZHG en 75.979 hectáreas.

No se tomaron las ZHG contiguas sino aquellas que, estando cerca al promedio, contaban con: a) estaban conformadas por el mayor número posible de SZHF³⁰, b) tenían el mayor número de fincas posible para encuestar, c) que sus predios tuvieran áreas representativas, d) que las SZHF con-

taran con una mayor distribución espacial, buscando que reflejen las condiciones de toda la ZHG. A continuación se muestran los cálculos para cada una de las tres (3) áreas estudiadas. Así se analizaron dos ZHG para cada una de las tres zonas, es decir seis (6) ZHG.

Para las dos (2) ZHG del área rural norte se determinaron los siguientes valores: 6,29 hectáreas y 7,46 hectáreas. Su promedio realizado con base en el modelo definido por el DNP, arrojó un valor de UAFpromedio para la zona rural norte de 5,09 hectáreas.

³⁰ Subzona homogénea física

El análisis del área rural de la Cuenca del Río Tunjuelo permitió establecer para sus dos (2) ZHG los siguientes valores: 12,67 hectáreas y 11,45 hectáreas. Su promedio determinó un valor de UAFpromedio para la zona de la Cuenca del Río Tunjuelo de 14,10 hectáreas.

Y en el área rural de Sumapaz se definieron los siguientes dos (2) valores para sus ZHG: 30,15 hec-

táreas y 20,12 hectáreas. Su promedio determinó definió un valor de UAFpromedio para la zona de Sumapaz de 22,78 hectáreas.

Tanto los cálculos de las Unidades Agrícolas Familiares para las tres (3) áreas de estudio, como los datos catastrales rurales y, el software de conformación de estrato rural, serán insumo de la estratificación de las fincas y viviendas dispersas.

Anexo A.

Resumen Normativo de la Estratificación

Ley 142 del 11 de julio, régimen de servicios públicos domiciliarios, la cual señala los procedimientos que deben seguir la ciudadanía y la administración pública para la revisión del estrato asignado según las metodologías nacionales. Apartes importantes de la Ley 142 de 1994 son los siguientes:

- "Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos: ... 5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley. 5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional..." (artículo 5).
- "Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes Definiciones: ... 14.8. Estratificación socioeconómica. Es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley. 14.9. Factura de servicios públicos. Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos... 14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como

se definen en este capítulo. 14.29. Subsidio. Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe..." (artículo 14).

- "Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público. Sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio" (artículo 89.7).
- "Régimen de estratificación. La estratificación se someterá a las siguientes reglas. 101.1. Es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Y es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva. 101.2. Los alcaldes pueden contratar las tareas de estratificación con entidades públicas nacionales o locales, o privadas de reconocida capacidad técnica. 101.3. El alcalde adoptará mediante decreto los resultados de la estratificación y los difundirá ampliamente. Posteriormente los notificará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. 101.4. En cada municipio existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales, aplicable a cada uno de los servicios públicos. 101.5. Antes de iniciar los estudios conducentes a la adopción, el alcalde deberá conformar un Comité permanente de estratificación socioeconómica que lo ase-

sore, cuya función principal es velar por la adecuada aplicación de las metodologías suministradas por el Departamento Nacional de Planeación..." (artículo 101).

- "Estratos y metodología. Los inmuebles residenciales a los cuales se provean servicios públicos se clasificarán máximo en seis estratos socioeconómicos así: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio-alto, y 6) alto. Para tal efecto se emplearán las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación, las cuales contendrán las variables, factores, ponderaciones y método estadístico, teniendo en cuenta la dotación de servicios públicos domiciliarios" (artículo 102).
- "Unidades espaciales de estratificación. La unidad espacial de estratificación es el área dotada de características homogéneas de conformidad con los factores de estratificación. Cuando se encuentren viviendas que no tengan las mismas características del conglomerado, se les dará un tratamiento individual". (artículo 103).
- "Recursos de los usuarios. Toda persona o grupo de personas podrá solicitar revisión del estrato que se le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por el Comité de Estratificación en el término de dos meses y las reposiciones por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios". (artículo 104).-

El Decreto Distrital 658 del 25 de octubre de 1994 deroga el 1450 de 1987 y crea el Comité de Estratificación Socioeconómica de Santafé de Bogotá, con diez (10) miembros: 1) el director del DAPD o su delegado, 2) el gerente del Centro Distrital de Sistematización y Servicios Técnicos -SISE- o su delegado, 3) el gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB- o su delegado, 4) el gerente de Empresa de Energía de Bogotá -EEB- o su delegado, 5) el gerente de Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá -ETB- o su delegado, 6) el director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD- o su delegado, 7) el director del Instituto de desarrollo Urbano -IDU- o su delegado, 8) el Secretario de Hacienda Distrital o su delegado, 9) el Personero Distrital o su delegado y, 10) un edil en representación de las comunidades, elegido del conjunto de las Juntas Administradoras Locales (artículo 2).

El Decreto 009 del 9 de enero de 1997 expedido por el Alcalde Mayor "Por el cual se adopta la estratificación en el Distrito Capital y se determina su aplicación" establece:

Artículo 1. "Se adopta para el área urbana del Distrito Capital la estratificación señalada en el mapa 1:30.000 de la ciudad que se anexa al presente Decreto y hace parte del mismo".

Artículo 2. "Se adopta para la totalidad del área rural del Distrito Capital el estrato uno (1)".

Artículo 3. "Para todos los efectos legales, la estratificación adoptada mediante este Decreto se aplicará a partir del 1º. de abril de 1997".

El Decreto 074 del 6 de febrero de 1997 determinó la integración del Comité de Estratificación Socio Económica de Bogotá, D.C. en catorce (14) miembros: 1) el director del DAPD o su delegado, quien lo presidirá, 2) el gerente de la EAAB o su delegado, 3) el gerente de EEB o su delegado, 4) el gerente de ETB o su delegado, 5) el director del DACD o su delegado, 6) el director del IDU o su delegado, 7) el Secretario de Hacienda o su delegado, 8) el Personero Distrital o su delegado, 9) dos ediles en representación de las comunidades, 10) dos presidentes de las Juntas de Acción Comunal, elegidos por la Federación Comunal de Bogotá, 11) un representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos (seccional Bogotá), 12) un representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, 13) un representante de la Universidad Nacional designado por el decano de la facultad de Artes de la Institución y, 14) un directivo de una organización no gubernamental (ONG.), seleccionado por el Alcalde Mayor de la ciudad.

El Decreto 347 del 20 de mayo de 1997 "Por el cual se modifica el artículo 3º. Del Decreto 009 de enero de 1997" quedando así: "ARTICULO 3º. Para todos los efectos legales la estratificación adoptada mediante este Decreto rige se aplicará desde el 1º de abril de 1997, salvo en el caso de la facturación de los servicios de agua, alcantarillado y recolección de basuras, la cual se hará con base en los estratos actualizados a partir de los consumos y servicios correspondientes al mes de agosto de 1997".

La Ley 505 de junio de 1999 fija "... términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996." Esta norma, vigente en el momento, da al Distrito Capital lineamientos importantes que se citan a continuación:

- Superados los términos de los recursos de los usuarios, sin que se haya producido decisión al respecto, operará el silencio administrativo positivo (artículo 10)³¹, tanto en primera como en segunda instancia.
- "Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán garantizar la expansión de la cobertura de los servicios públicos en las zonas rurales, en condiciones de mercado, y serán responsables, en cada localidad, de los perjuicios que ocasionen a los usuarios por la aplicación incorrecta de los decretos de adopción de las estratificaciones. Cuando se facture a un usuario en estrato superior al que le corresponde, se reconocerá el mayor valor en la siguiente facturación. Cuando dichas empresas no apliquen los resultados en los plazos establecidos, serán sancionadas, a más tardar cuatro (4) meses después de vencidos dichos plazos, como lo determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios" (artículo 10, parágrafo 1).
- "Los alcaldes serán responsables por los perjuicios que ocasionen a los usuarios cuando infrinjan las normas sobre estratificación, según lo determine la Procuraduría General de la Nación" (artículo 10, parágrafo 2).
- "Los alcaldes deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y **permanezcan actualizadas** a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital. Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras del mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten."(artículo 11).
- "Las estratificaciones urbanas y rurales que en cumplimiento de las leyes 142 y 177 de 1994,

188 de 1995, 383 de 1997 y la presente, y los Decretos 1538 y 2034 de 1996 hayan adelantado los municipios y distritos del país, deberán realizarse de nuevo en el año 2001 y 2004, respectivamente, aplicando las metodologías diseñadas por el Departamento Nacional de Planeación que se encuentren vigentes en esos momentos. Dichas revisiones se harán con base en la metodología de cálculo de la UAF que a la fecha tenga en vigencia el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural" (artículo 14).

- "Las estratificaciones rurales que adopten los municipios y distritos sólo serán aplicables para el cobro de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios" (artículo 15).

Decreto 737 del 26 de octubre de 1999. "Por el cual se modifica el Decreto 009 del 9 de enero de 1997". Es decir que adopta la primera actualización a la estratificación de las manzanas de Bogotá, D.C. El articulado del Decreto 737 de 1999 es el siguiente:

Artículo 1º. Modificar el mapa de estratificación, escala 1:30.000, adoptado por el Artículo 1º del Decreto 009 de 1997, en el sentido de variar la estratificación de algunas manzanas del Distrito Capital, e incluir el estrato de otras nuevas, de acuerdo con el mapa escala 1:30.000, que hace parte de este Decreto, anexo al mismo y que contiene 41.474 manzanas.

Artículo 2º. Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, aplicarán la estratificación adoptada mediante este Decreto a partir de las facturaciones del mes de diciembre de 1999.

Decreto 815 del 30 de noviembre de 1999 "Por el cual se modifica el Decreto 737 de 1999". Este decreto expedido por el Alcalde Mayor determina en el artículo 1º que "Para todos los efectos a los que haya lugar, la estratificación adoptada mediante el Decreto 737 del 26 de octubre de 1999, comenzará a aplicarse a partir del 1º de abril del año 2000. En el artículo 2º se deroga el artículo 2º del decreto 737 del 26 de octubre de 1999.

Decreto 620 del 9 de septiembre de 1999 "Por el cual se adiciona el artículo cuarto del Decreto 658 de 1994, sobre el Comité de Estratificación", en el

³¹ Según el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación.

artículo primero, una función y un párrafo así: "Atender y resolver el recurso de que trata el numeral 6 del artículo 37 del Decreto Ley 1165 de 1999 con respecto a las solicitudes de revisión del estrato en el Distrito Capital".

Parágrafo: Para efecto de atender la función relacionada con resolver el recurso a que se refiere el presente artículo en materia de estratificación, el Comité contará con una Secretaría Técnica encargada de dar el apoyo necesario para su cabal cumplimiento, dicha Secretaría estará conformada por el funcionario que designe el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD-".

Sentencia C-1371/2000 del 11 de octubre de 2000 de la Corte Constitucional resuelve declarar EXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 11 de la Ley 505 de 1999: "Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando una parte correspondiente a la localidad; tratándose de varias empresas prestadoras del mismo servicio, el monto correspondiente al servicio se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten".

Decreto 1037 del 1 de diciembre de 2000. Determina una nueva conformación del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Bogotá, D.C. Queda integrado por: 1) el director del DAPD o su delegado, 2) el Secretario de Hacienda o su delegado, 3) el director del DACD o su delegado, 4) el director del IDU o su delegado, 5) el gerente de la EAAB o su delegado, 6) el gerente de CODENSA o su delegado, 7) el gerente de ETB o su delegado, 8) el gerente de Gas Natural S.A. o su delegado, 9) el gerente de la Empresa Comercializadora de Servicio de Aseo -ECSA- o su delegado, 10) dos ediles en representación de las comunidades elegidos por la Asociación de Juntas Administradoras Locales, 11) dos presidentes de las Juntas de Acción Comunal elegidos por la Federación Comunal de Bogotá, 12) un representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y, 13) un representante de la Universidad Nacional designado por el decano de la facultad de Artes de la Institución.

Decreto 1038 del 1 de diciembre de 2000. Adopta el Reglamento Interno del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Bogotá, D.C. acerca de su funcionamiento y de los procedimientos para resolver las reclamaciones. El artículo 2, numeral 2 del Decreto 1038 de 2000 determina que "La Secretaría Técnica del Comité Permanente de Estratificación será ejercida por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital o su delegado, quien actuará con voz, para exponer los recursos de apelación interpuestos por los usuarios y no tendrá voto en las decisiones del Comité". Además en el capítulo I "DEL COMITÉ DE ESTRATIFICACION" define en el artículo 2 los órganos de administración, en el artículo 3 las funciones del Comité, en el artículo 4 las funciones del presidente, en el artículo 5 las funciones de la secretaría técnica, en el artículo 6 sesiones y convocatorias, en el artículo 7 quórum, en el artículo 8 inasistencia a las sesiones del Comité, en el artículo 9 el desarrollo de las sesiones, en el artículo 10 las actas del Comité; en el Capítulo II "PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LAS RECLAMACIONES" se determina en el artículo 11 la evaluación y decisión del Comité, en el artículo 12 el plazo para realizar las reclamaciones, en el artículo 13 notificaciones, en el artículo 14 la segunda instancia (apelación) y el artículo 15 vigencia y derogatoria.

Ley 689 del 28 de agosto de 2001. Modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. Así en el artículo 17 señala que "toda persona o grupo de personas podrá solicitar por escrito el estrato urbano o rural que se le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la alcaldía municipal, en un término no superior a dos (2) meses, y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito quien deberá resolverlo en un término no superior a dos meses..." En ambos casos si la autoridad no se pronuncia en el término señalado, operará el silencio administrativo positivo.

Decreto 811 del 23 de octubre de 2001. Esta norma determina que "corresponde al Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital la facultad de atender y resolver en primera instancia las solicitudes de revisión del estrato urbano o rural que formulen los usuarios en el Distrito Capital, teniendo en cuenta la metodología de es-

tratación en la ciudad" a partir del 1 de noviembre del 2001.

Resolución 442 del 25 de octubre de 2001 de la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Se delega en el Subdirector Económico, de Competitividad e Innovación del Departamento "la facultad de atender y resolver en primera instancia las solicitudes de revisión de estrato urbano o rural, que formulen los usuarios en el Distrito Capital, teniendo en cuenta la metodología de estratificación de la ciudad, así como el ejercicio de la Secretaría Técnica del Comité Permanente de Estratificación de la ciudad, para exponer los recursos de apelación interpuestos por los usuarios, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 689 del 28 de agosto de 2001".

El Decreto 812 del 23 de octubre de 2001 "Por el cual se modifica el artículo 2. del Decreto 658 de 1994 y el numeral 2. del artículo 2. del Decreto 1038 de 2000" desde el 1 de noviembre de 2001 determina en el artículo primero una nueva conformación del Comité así:

- El Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, o su delegado, quien lo presidirá,
- El Gerente de la Empresa CODENSA S.A. ESP, o su delegado,
- El Gerente de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, o su delegado,
- El Gerente de la Empresa Gas Natural S.A., o su delegado,
- El Gerente de la Empresa Comercial de Servicio de Aseo -ECSA-, o su delegado,
- Dos (2) ediles en representación de las comunidades elegidos por la Asociación de Juntas Administradoras Locales,
- Dos (2) Presidentes de las Juntas de Acción Comunal elegidos por la Federación Comunal de Bogotá,
- Un representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y,
- Un representante de la Universidad Nacional designado por el Decano de la Facultad de Artes de la Institución.

En el artículo segundo define que "la Secretaría Técnica del Comité será ejercida por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital o su delegado, quien actuará con voz para exponer

los recursos de apelación interpuesto por los usuarios y no tendrá voto en las decisiones del Comité" también a partir de 1 de noviembre de 2001.

El Decreto 289 del 8 de julio de 2002 del Alcalde mayor de Bogotá, D.C. "Por el cual se adopta la actualización de la estratificación de Bogotá, D.C. para los inmuebles residenciales de la ciudad".

La Ley 732 de 2002. Plantea los plazos de aplicación de las metodologías para estratificaciones: 1. urbanas, 2. de centros poblados rurales y 3. de fincas y viviendas dispersas rurales.

Ley 812 de junio 26 de 2003. "Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario". En su artículo 8. Descripción de los principales programas de inversión D. LA RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, numeral 3. Avance en la descentralización y el desarrollo territorial, el Congreso de Colombia decreta: "El Departamento Nacional de Planeación suministrará a los alcaldes, las orientaciones y las metodologías correspondientes para que los municipios y distritos realicen, adopten y apliquen las nuevas estratificaciones de los conglomerados de viviendas con más de 4.000 habitantes -cabeceras municipales urbanas y centros poblados rurales-, para lo cual tendrán plazo máximo hasta el 30 de noviembre de 2004".

El Decreto 262 del 28 de enero de 2004 modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y determina en el entre otras las siguientes funciones para la Dirección de Geoestadística del DANE: "...14. Diseñar las metodologías de estratificación y de los sistemas de seguimiento y evaluación de dichas metodologías, para ser utilizados por las entidades nacionales y territoriales. 15. Emitir conceptos técnicos para determinar si existe mérito para volver a realizar, adoptar y aplicar estratificaciones por razones de orden natural o social, o por incorrecta ejecución. 16. Coordinar con las gobernaciones y las áreas metropolitanas el apoyo técnico a los municipios y distritos para la puesta en práctica de las metodologías de estratificación y la aplicación de los resultados. 17. Revisar y fijar plazos para la elaboración de los estudios sobre las unidades agrícolas familiares promedios que realicen los municipios dentro de los procesos de estratificación de sus fincas y viviendas rurales dispersas..." (Artículo 6).

Resolución 272 del 21 de mayo de 2004 de la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Esta norma, vigente en el momento, determina quien ejerce la primera instancia y la Secretaría Técnica dentro del Departamento Administrativo de Planeación Distrital así:

Desde el 1 de junio de 2004 se delega en el Gerente de Estratificación y Monitoreo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la facultad de atender y resolver, en primera instancia, las solicitudes de revisión de estrato urbano o rural, que se formulen con relación a los inmuebles residenciales ubicados en el área del Distrito Capital. (Artículo 1 Resolución 272 del 21 de mayo de 2004 de la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación Distrital).

Además el artículo 2 mantiene la delegación en el Subdirector Económico, de Competitividad e Innovación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, del ejercicio de la Secretaría Técnica del Comité Permanente de Estratificación de Bogotá, D.C. (De conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 689 del 28 de agosto de 2001 y conservando lo dispuesto por la Resolución 442 del 25 de octubre de 2001 de la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación Distrital).

Resolución 392 del 28 de mayo de 2004 del Departamento Nacional de Estadística. "Por la cual se adoptan las metodologías urbanas de estratificación socioeconómica para los municipios y distritos con cabeceras y/o centros poblados rurales con más de 4.000 habitantes". Determina en el Artículo 2 que "Los municipios y distritos con cabeceras municipales urbanas y/o centros poblados rurales con más de 4000 habitantes (exceptuando Bogotá D.C.) realizarán sus Estratificaciones Socioeconómicas..." con base en las metodologías puestas por el DANE a disposición de las administraciones municipales y distritales vía Web (www.dane.gov.co).

Decreto 200 del 30 de junio de 2004 del Alcalde mayor de Bogotá, Distrito Capital "Por el cual se adopta la tercera actualización de la estratificación urbana de Bogotá, D.C. para los inmuebles residenciales de la ciudad" cuyo articulado es el siguiente:

Artículo 1. AMBITO DE APLICACIÓN. La estratificación se aplica exclusivamente a los inmuebles residenciales de la ciudad y puede variar únicamente del uno (1) al seis (6), en concordancia con las normas vigentes.

Parágrafo: Bajo ninguna circunstancia se estratificarán inmuebles con usos diferentes al residencial, de lo cual se dejará constancia en la facturación de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 2. UNIDAD DE ESTRATIFICACION. La manzana es la unidad de estratificación, entendida como el área delimitada por vías o por accidentes geográficos o por áreas de distinta condición socioeconómica.

Artículo 3. VIVIENDAS ATÍPICAS. Se consideran viviendas atípicas aquellas que en su exterior presentan en su estado exterior características completamente diferentes a las corrientes o predominantes en las viviendas del lado de la manzana. Una vivienda es atípica cuando presenta un evidente contraste en por lo menos dos de los siguientes aspectos: tamaño, materiales, terminado y estado de deterioro o conservación.

Artículo 4. ADOPCIÓN DEL ESTRATO PARA CADA MANZANA. Se adopta la actualización de la estratificación de Bogotá, D.C., señalada en el mapa a escala 1:40.000 de fecha 31 de marzo de 2004, que se anexa al presente Decreto y que hace parte del mismo. El estrato para las 44534 manzanas existentes fue consignado en un listado que relaciona el código de manzana con el estrato y la celda cartográfica de localización. Ver Mapa 1.

Parágrafo: El presente Decreto se actualizará periódicamente, de acuerdo con las decisiones de la primera y segunda instancia, que impliquen cambio de estrato, de acuerdo con los artículos 104 de la Ley 142 de 1994, 10 de la Ley 505 de 1999, 17 de la Ley 689 de 2001 y, 6 de la Ley 732 de 2002. Para ello, se utilizarán los códigos de manzana definidos por los Departamentos Administrativos de Catastro Distrital y de Planeación Distrital.

Artículo 5. ADOPCION DEL ESTRATO PARA VIVIENDAS ATIPICAS. Se adopta la estratificación de las viviendas atípicas citadas adelante, resultantes de la labor de la Administración Distrital

y, de las dos instancias de atención de solicitudes de cambio de estrato.

El estrato para las viviendas atípicas es el definido a continuación: (Listado de viviendas atípicas)

Artículo 6. APLICACIÓN. Las empresas de servicios públicos domiciliarios aplicarán la estratificación adoptada mediante este Decreto, a partir de las fac-

turaciones del tercer mes contado desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Es decir desde la facturación de los consumos de octubre de 2004.

Artículo 7. DEROGACION. El presente Decreto deroga los Decretos 009 del 9 de enero de 1997, 737 del 26 de octubre de 1999 y 289 del 8 de julio de 2002.

Anexo B.

Las Variables de Estratificación Urbana

En este anexo se encuentra el resumen de las variables de estratificación consistentes en las veinte zonas de hábitat de la zonificación, sumadas a

ocho (8) variables que caracterizan la fachada, el entorno inmediato y el contexto urbanístico.

VARIABLES DE ZONIFICACION (CONTEXTO URBANISTICO)

CRITERIO GENERAL	ZONA VIGENTE	NOMBRE
1	1 2	Pobreza (-) Pobreza (+)
2	3	Zona de tolerancia
3	4 5	Desarrollo progresivo sin consolidar (-) Desarrollo progresivo sin consolidar (+)
4	6	Deterioro urbanístico
5	7	Industrial
6	8 9	Desarrollo progresivo consolidado(-) Desarrollo progresivo consolidado(+)
7	10 11	Comercial predominante (-) Comercial predominante (+)
8	12 13	Residencial intermedio(-) Residencial intermedio(+)
9	14	Comercial compatible
10	15 16	Residencial exclusivo(-) Residencial exclusivo(+)
11	17	Residencial de baja densidad
12	18 19 20	Institucional Lote y otros sin vivienda Zona verde

9. Caracterización de los Criterios Generales de Hábitat

Criterio 12. Institucional, lotes y zonas verdes

Son zonas cuyo uso no es residencial y, por tanto, no cuenta con asignación de estrato. Esta zona engloba las manzanas con uso institucional, aquellas con lotes y otros sin viviendas y las dedicadas a zonas verdes.

Criterio 11. Residencial de baja densidad

Son zonas que sobresalen dentro de la estructura normal de la ciudad, por el diseño arquitectónico de sus viviendas y la ornamentación de las mismas (mediante fuentes, jardines, sistemas de iluminación, etc.). Se trata de casa quintas, mansiones, o edificios majestuosos. En algunos casos, las vías son exclusivas para residentes y visitantes y poseen acueductos u otros servicios privados.

Criterio 10. Residencial exclusivo

Son los espacios ocupados por edificaciones destinadas, exclusivamente para viviendas grandes, de diseño moderno, con mantenimiento cuidadoso, zonas verdes, sistemas especiales de vigilancia privada y casi nula presencia de establecimientos económicos.

Criterio 9. Residencial con comercio especial o compatible

Son zonas ocupadas por edificaciones para vivienda, pero que presentan en algunos de los lados de las manzanas predominancia de establecimientos económicos lujosos tales como: gimnasios y salas de belleza, boutiques o tiendas de artículos de lujo, cigarrerías, almacenes con vitrinas decoradas, servitecas, floristerías, etc.

El entorno inmediato se encuentra que, por los lados de alta densidad comercial compatible, las vías son de alto tráfico vehicular y, por los lados, estas vías son apacibles.

Criterio 8. Residencial intermedio

Son zonas de viviendas, en serie o individuales, completamente terminadas y ubicadas en barrios residenciales de la ciudad.

El entorno inmediato se distingue por espacios públicos amplios, calles en buen estado, zonas verdes y baja densidad de establecimientos comerciales.

Criterio 7. Comercial predominante

Son zonas ocupadas, en su mayoría por edificaciones con destino comercial; aunque, inicialmente, muchas de ellas fueron unidades de vivienda que se fueron acondicionando para locales de comercio. Debido a ello, la parte usada como vivienda se encuentra predominantemente en pisos superiores o en la parte interior de las edificaciones.

Esta zona se encuentra en todas las Cabeceras Municipales; en las ciudades pequeñas se ubica alrededor de la plaza o a lo largo de la calle principal. En algunas ciudades estas zonas existen en el centro histórico tradicional, pero también se encuentran en otros lugares, tales como barrios y cordones de alto tráfico vehicular. El espacio público es muy limitado y la congestión de clientes degrada la calidad de las viviendas.

Criterio 6. Desarrollo progresivo consolidado

Son zonas de viviendas terminadas mediante el esfuerzo de autoconstrucción de sus propietarios. Expresan la culminación del desarrollo progresivo. Por este motivo el paisaje que muestra este hábitat se caracteriza por su heterogeneidad o diversidad arquitectónica.

Las edificaciones ocupan el espacio de cada lado de la manzana en forma continua, de tal manera que su estructura urbanística se puede considerar consolidada y definitiva. Se incluyen algunos casos de viviendas de interés social, completamente terminadas y construidas en serie.

Criterio 5. Industrial

Son zonas ocupadas por edificaciones -llamadas "fábricas" -destinadas a la producción masiva de bienes. En algunas ciudades estas zonas como tal no existen, encontrándose las unidades de producción industrial dispersas y hasta ubicadas de manera puntual en barrios residenciales.

El entorno inmediato de las viviendas ubicadas en la zona industrial se caracteriza por presencia de bodegas, locales para expendio de alimentos y tráfico permanente de automotores pesados, Los residuos y ruidos, característicos de las fábricas, contaminan el ambiente y afectan negativamente las viviendas cercanas.

Criterio 4. Deterioro urbanístico

Son zonas generalmente del centro histórico de la ciudad o próximas a él, con viviendas cuyo aspecto exterior deja ver el paso de los años por carencia de mantenimiento adecuado (se manifiesta por techos envejecidos, aleros rotos, fachadas deterioradas, pinturas levantadas, puertas, ventanas corroidas, etc.). El entorno inmediato muestra calles y andenes angostos, sin antejardines ni zonas verdes, debido a que no constituían los patrones urbanísticos de antaño. Se observa la presencia de establecimientos económicos de diferente uso (tiendas, talleres de mecánica, cantinas o restaurantes) que degradan la calidad de las viviendas.

En algunas ciudades los inquilinatos se encuentran en estas zonas; se refiere a casas grandes donde se alojan permanentemente varias familias, en piezas independientes con servicios sanitario, de cocina y patio de ropas colectivos.

Criterio 3. Desarrollo progresivo sin consolidar

Son las zonas de la ciudad ocupadas por viviendas que se caracterizan por su estado inconcluso. Pueden estar en obra negra o con fachadas sin cubrir o sin pintar y azoteas provisionales, cuyas planchas serán con el tiempo pisos adicionados a la edificación. Se encuentran, también, viviendas terminadas con características físicas que manifiestan que se han venido construyendo por etapas a través de los años, proceso cuya culminación se

podrá demorar debido a los escasos recursos de sus propietarios.

De igual manera, estos espacios se identifican por encontrarse manzanas con edificaciones dispersas o lados de manzana con abundante presencia de lotes sin cerrar o sin destino conocido; estas características hacen que dichos espacios aparezcan en proceso de consolidación desde el punto de vista urbanístico.

Criterio 2. Desviación social o zonas de tolerancia

Las zonas de desviación social o tolerancia son los espacios físicos de las ciudades en donde residen, principalmente, grupos humanos reconocidos por tener comportamientos delincuenciales, dedicarse al negocio de la prostitución o a la distribución o consumo de drogas.

Criterio 1. Pobreza

Las zonas de pobreza se expresan como: conglomerados de viviendas -en manzanas o zonas amanzanadas- carentes de una planeación previa, sustituida por sistemas de loteo improvisado y algunas veces discontinuo.

Las viviendas allí ubicadas están construidas en materiales frágiles y de corta vida, que no siempre cumplen con la condición de aislar completamente las inclemencias naturales. En las grandes ciudades las áreas de mayor pobreza se conocen con el nombre de tugurios (por tratarse de viviendas levantadas con desechos de materiales de construcción). También, puede tratarse de viviendas con materiales resistentes pero de mínimo tamaño, sin espacios destinados específicamente para la cocina, baño o lavado de ropas.

Estas viviendas presentan alta densidad habitacional, que no garantiza del todo la intimidad personal o familiar de sus habitantes. Los espacios públicos, tales como andenes y vías, están restringidos al máximo. En su entorno inmediato se encuentran casi siempre aguas negras, basuras y animales a la deriva. Con frecuencia, están ubicadas en áreas que presentan problemas de riesgo natural, por el peligro virtual o real de deslizamientos, inundaciones, terrenos pantanosos, etc.

Variables Externas de las Viviendas, su Entorno y su Contexto Urbanístico

Variables	Distractores
V1: Existencia de entrada principal en las viviendas del lado de manzana	Si No
V2: Vías de acceso (la calle o la vía del lado de la manzana)	Sendero o camino Peatonal Vehicular en tierra Vehicular en recebo -basto o gravilla- Vehicular en cemento, asfalto o adoquín
V3: Tamaño predominante del frente de las viviendas del lado de la manzana	Hasta 7 metros Entre más de 7 y 9 metros Entre más de 9 y 12 metros Más de 12 metros
V4: Andén (predominancia en el lado de la manzana)	Sin andén Con andén sin zona verde Con andén con zona verde
V5: Antejardín (predominancia en el lado de la manzana)	Sin antejardín Con antejardín pequeño Con antejardín mediano Con antejardín grande
V6: Garajes (predominancia en el lado de la manzana)	Sin garaje ni parqueadero Con garaje cubierto usado para otros fines Con parqueadero o zona de parqueo Con garaje adicionado a la vivienda Con garaje sencillo que hace parte del diseño original de la vivienda Con garajes dobles o en sótano
V7: Material de las fachadas (predominancia en el lado de las manzana)	En guadua, caña, esterilla, tabla, desechos Sin cubrir (adobe, bahareque, tapia pisada, placa prefabricada, bloque o ladrillo común) En revoque (pañete o repello) sin pintura En revoque (pañete o repello) con pintura Con enchapes, en ladrillo pulido o en madera fina.
V8: Material de los techos (predominancia en el lado de la manzana)	Desechos, telas asfálticas, o pedazos de tejas Placa de entripiso Terraza, azotea o cubierta sencilla Lujosa u ornamental