

# Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

## **Memoria Justificativa**

Bogotá, Agosto de 2019

## MEMORIA JUSTIFICATIVA

El presente documento tiene por objeto referir los motivos que sustentan la necesidad de adelantar la modificación ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) de Bogotá y establecer, de manera detallada, el soporte técnico de los mismos, tal como lo define el artículo 9° del Decreto Nacional 4002 de 2004, hoy compilado en el artículo 2.2.2.1.2.6.5. del Decreto Nacional 1077 de 2015, en el que se precisa que uno de los documentos básicos requeridos para acompañar la propuesta de modificación excepcional del POT, es la memoria justificativa, texto en el que se debe indicar con precisión la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar<sup>1</sup>.

De otra parte, es relevante tener presente que la evaluación realizada al POT, de su modelo de ordenamiento y del sistema normativo que éste conforma, es un ejercicio complejo que ha vertido sus contenidos en diversos documentos en los cuales se presenta un seguimiento y una evaluación completa de los objetivos planteados en el POT vigente y una etapa de formulación que ha generado, entre otros, los documentos exigidos por el artículo 2.2.2.1.2.3.1. del Decreto Nacional 1077 de 2015: Documento de Seguimiento y Evaluación, Documento Resumen, Memoria Justificativa, Documento Técnico de Soporte y Expediente Distrital.

En este contexto la Administración Distrital ha venido adelantando un ejercicio tendiente a concretar la modificación ordinaria del POT de Bogotá - Decreto 190 de 2004, en el marco de lo establecido en el Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá, D. C., 'BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS 2016 – 2020, con el propósito de ajustar el Plan de Ordenamiento a las nuevas dinámicas de la ciudad, sin perder la perspectiva de los derechos ciudadanos que apunten a consolidar un modelo espacial - equitativo e incluyente - del territorio distrital.

Si bien existen diferentes necesidades que justifican la modificación del POT de Bogotá, una de las principales es el cumplimiento del ordenamiento jurídico colombiano que conmina a las entidades territoriales a realizar la modificación ordinaria del POT, cada doce años que corresponden al término justificado en las transformaciones que tienen las ciudades con el paso del tiempo, lo que hace imperante un ajuste al POT que dirija un orden en el territorio, en el contexto de un análisis espacial, de crecimiento poblacional, de interacción de la ciudad con la región, etc.

Es así que se hace necesario exponer el marco jurídico general que establece las obligaciones de las entidades territoriales para la modificación del POT.

---

<sup>1</sup> Artículo 2.2.2.1.2.6.5 Documentos. El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación: 1. Memoria Justificativa indicando con precisión la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente.

## 1. MARCO JURÍDICO GENERAL DE LA MODIFICACIÓN ORDINARIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### 1.1. De la competencia constitucional y legal para la modificación del POT

La revisión ordinaria del POT se hace en cumplimiento de los principios de supremacía constitucional y, a su vez, del principio constitucional de autonomía territorial y demás postulados constitucionales, entre ellos, los establecidos en las leyes orgánicas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en sentido amplio, y de todas disposiciones legales que regulan en detalle los contenidos, la estructura y el procedimiento del POT, a las que se harán referencia, parcialmente, en este capítulo.

En el marco de lo anterior, se determinará la competencia del Distrito Capital para adelantar la Revisión General del POT (RG-POT) que se fundamenta, en primera medida, en el modelo descentralizado adoptado por la Constitución Política, a partir del cual se dotó a las entidades territoriales de autonomía para la gestión de sus intereses, aspecto que incluye la facultad de ordenar su territorio.

Además de lo expuesto y para comprender la regulación específica aplicable a Bogotá en materia de ordenamiento territorial, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política que señala:

*“Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios (...)”*

En virtud del citado postulado supremo, se expidió el Decreto Ley 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”. Fíjese que el Decreto Ley 1421 de 1993 en su artículo 2° inicia precisando que el Distrito Capital se encuentra sujeto al régimen especial fijado por la Constitución y la Ley y, en lo no previsto en este, se aplican las disposiciones legales vigentes para los demás municipios y distritos.

En correspondencia con lo anterior, el numeral 5 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 estableció que le corresponde al Concejo Distrital de conformidad con la Constitución y la Ley “adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano”.

Nótese que el Decreto Ley 1421 de 1993 se encuentra dando cumplimiento al artículo 313 Superior al prever que es el Concejo Distrital quien tiene la potestad de aprobar el POT, que debe ser presentado al cuerpo colegiado de representación popular con iniciativa privativa del Alcalde

Mayor<sup>2</sup>. En este punto resulta relevante mencionar que el único caso en que el POT puede ser aprobado por el Alcalde es cuando transcurren noventa (90) días desde la presentación del proyecto de acuerdo al Concejo sin que este adopte decisión alguna, según lo contemplado en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003.

En síntesis, Bogotá cuenta con plena competencia Constitucional y legal especial (Decreto Ley 1421 de 1993) para ordenar su territorio y, por ende, decidir sobre los usos del suelo, lo que se concreta en el desarrollo de la facultad y el deber de revisar de forma general el POT vigente.

## 1.2. Del cumplimiento de las condiciones legales para la revisión ordinaria del POT

Ahora bien, habiendo establecido la competencia Constitucional con que cuenta Bogotá para ordenar su territorio, es pertinente demostrar que la Administración de Distrital se encuentra habilitada para dar inicio a la revisión ordinaria del POT, al cumplirse los términos de vigencia establecidos en ARTICULO 2.2.2.1.2.4 del Decreto 1077 de 2015.

Es así que se realiza un breve recuento de los diferentes POT que han sido aprobados por la ciudad para determinar el cumplimiento de los términos legales para que proceda la revisión ordinaria o general para el POT de Bogotá.

En ejercicio de las facultades expuestas en el acápite precedente y haciendo uso de la competencia conferida por el artículo 26 de la Ley 388 de 1997, Bogotá adoptó su primer POT mediante Decreto Distrital 619 de 2000, modificado y revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004.

El POT del Distrito Capital fue modificado excepcionalmente por el Decreto Distrital 364 de 2013, que fue suspendido provisionalmente por auto del Consejo de Estado del 27 de marzo de 2014, expediente número 2013-00624-00. En dicha oportunidad, el Consejo de Estado concluyó que:

*“Como quiera que, como ya se dijo, el Alcalde Mayor de Bogotá, al expedir el acto administrativo acusado se arrogó una facultad de la cual carecía, conducta con la cual violó las normas invocadas en la demanda, hay lugar a que se decrete la medida cautelar solicitada”.*

En este contexto se tiene que el POT de Bogotá fue modificado nuevamente en el 2013, en el marco de la modificación excepcional que dispuso el artículo 6 del Decreto Nacional 4002 de 2004. Sin embargo, esta última revisión fue demandada por el medio de control de nulidad y, en atención a la medida cautelar de urgencia, suspendido por la jurisdicción contencioso administrativa, lo que significa que desde la fecha de dicha suspensión, el Decreto Distrital 364 de 2013 no tiene ningún efecto jurídico. Este proceso concluyó en mayo de 2019, momento en el cual fue finalmente declarado nulo, toda vez que el Alcalde Mayor de turno presentó

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993 “(...) Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2o., 3o., 4o., 5o., 8o., 9o., 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde”.

“extralimitación en sus competencias, y, en consecuencia, asumió una facultad que le correspondía privativamente al Concejo Distrital”.

Así las cosas, el POT que rige para ciudad de Bogotá es el **Decreto Distrital 190 de 2004**, que compiló el Decreto Distrital 619 de 2000 y su modificación, Decreto Distrital 469 de 2003.

Determinar la norma vigente es indispensable para entrar a evaluar si la vigencia del POT se encuentra cumplida, según lo previsto en las normas nacionales, la jurisprudencia, los conceptos del ministerio y lo dispuesto por el mismo POT de Bogotá, en relación con las vigencias, como se explica a continuación.

Desde la Ley 388 de 1997, en su artículo 28 se determinaron las vigencias, siendo modificadas por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, que estableció:

*“1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones (...).”*

Por su parte, el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 dispuso, como regla única y general, que:

*“(...) los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años”.*

Los artículos citados establecen una vigencia del POT que coincide con tres (3) períodos constitucionales de las administraciones locales y al mismo tiempo un deber de revisión del POT que se genera cada doce (12) años.

Estos términos fueron interpretados de forma armónica por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en concepto con radicado 2018EE0016619 así:

*“(...) al realizar una interpretación sistemática de las disposiciones citadas y de la jurisprudencia del Consejo de Estado se concluye que la norma contenida en la Ley 1551 de 2012, impone un término de 12 años para revisar el POT equivalentes a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales (...).”*

Adicionalmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en pronunciamiento de 4 de noviembre de 2016, con radicado 2016EE0104572, aclaró que aunque la vigencia del POT puede entenderse condicionada a tres (3) períodos constitucionales equivalentes a 12 años, ello no significa que la revisión general solo pueda emprenderse cuando inicia el periodo constitucional subsiguiente al del vencimiento del plazo, sino que esta puede iniciarse en cualquier momento desde que se encuentre cumplida la vigencia:

*“En todo caso, el mismo artículo 28 de la Ley 388 de 1997 aclara en su numeral 5 que las autoridades municipales podrán revisar los Planes de Ordenamiento Territorial una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior, sin sujetar tal facultad a plazo alguno. Lo que ratifica que lo dispuesto en el numeral 1 del mismo artículo en relación con el ‘inicio de un nuevo periodo’ hace referencia al modo de contar el vencimiento del contenido estructural por periodo constitucional, **sin que ello genere la aplicación de plazos perentorios para presentar la revisión de un POT con contenidos vencidos***

(...)

*En síntesis, en el marco jurídico vigente no existe un término máximo para presentar al Concejo Municipal o Distrital la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial cuando éste haya perdido vigencia en sus contenidos de corto, mediano, y largo plazo (...)*. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Esto significa que, en últimas, que los POT deben revisarse de manera general cada 12 años, plazo que resulta concordante con el cumplimiento de los tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales, sin que exista término preclusivo para iniciar y presentar la revisión general al Concejo para su trámite y aprobación.

Para el caso de Bogotá al hacer el conteo de los términos de los contenidos del POT, tal y como se encuentran contemplados en la ley y en armonía con los conceptos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se concluye que la vigencia se encuentra culminada, toda vez que ya transcurrieron los doce (12) años equivalentes a tres (3) periodos constitucionales desde la adopción del mismo.

A idéntica conclusión llegó el Consejo de Estado, Sala de Consulta, en concepto del 2 de septiembre de 2013, radicado número 11001-03-06-000-2013-00397-00 (2162), en dónde expresó:

*“La vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000 y revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, **es hasta el 31 de diciembre de 2015**, en virtud de lo dispuesto por el artículo 6° de la ley 1551 de 2012”*. (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Ahora bien, en el Decreto Distrital 469 de 2003, se modificaron las vigencias de los componentes del POT para Bogotá, dando observancia a los plazos mínimos previstos por la Ley 388 de 1997, que se encontraban vigentes para ese momento. Estos artículos corresponden a los 149 a 151 del Decreto Distrital 190 de 2004 y determinan:

**“Artículo 149. Vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial** (artículo 97 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 118 del Decreto 469 de 2003).

*Los objetivos, políticas y estrategias de largo plazo y los contenidos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial, tendrán una vigencia igual a la del tiempo que falta para terminar la actual administración del Distrito Capital y cuatro (4) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones.*

**Artículo 150. Vigencia del contenido urbano del Plan de Ordenamiento Territorial** (artículo 98 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 119 del Decreto 469 de 2003)

*El contenido urbano de mediano plazo del presente Plan de Ordenamiento, tendrá una vigencia igual a la del tiempo que falta para terminar la actual administración del Distrito Capital y tres (3) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones.*

*Los contenidos urbanos de corto plazo, tendrán una vigencia igual a la que falta para terminar la actual administración del Distrito Capital y dos (2) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones.*

**Artículo 151. Vigencia del contenido rural del Plan de Ordenamiento Territorial**  
(artículo 99 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 120 del Decreto 469 de 2003).

*El contenido rural de mediano plazo del presente Plan de Ordenamiento, tendrá una vigencia igual a la del tiempo que falta para terminar la actual administración del Distrito Capital y tres (3) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones.*

*Los contenidos rurales de corto plazo, tendrán una vigencia igual a la que falta para terminar la actual administración del Distrito Capital y dos (2) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones”*

En conclusión, a partir del marco legal nacional y distrital, la jurisprudencia y doctrina analizada se tiene que la vigencia de los contenidos del POT de Bogotá se encuentra cumplida, razón por la que procede su revisión general.

En cuanto al fundamento jurídico de la revisión general, el numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 determina que las revisiones deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

En concordancia con lo anterior, el Decreto Distrital 190 de 2004 estableció las condiciones para que esta proceda:

**Artículo 152. Condiciones que ameritan la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial**  
(artículo 100 del Decreto 619 de 2000).

*Las condiciones que ameritan la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial son las siguientes:*

- *Vencimiento del término de vigencia del presente Plan de Ordenamiento Territorial, establecido en el Artículo 97.*
- *Cambios significativos en las previsiones demográficas.*
- *Necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos.*
- *Ejecución de macroproyectos de infraestructura regional y metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio distrital.*
- *Alteraciones naturales en las condiciones del suelo o del medio ambiente que impliquen modificaciones al Plan.*
- *Ajustes a los nuevos avances tecnológicos.*
- *Necesidad de replantear los objetivos y metas del presente Plan de Ordenamiento Territorial después de su evaluación correspondiente.*

- *Los convenios con los municipios de la región que impliquen un cambio en las definiciones de los sistemas generales y las normas urbanísticas.*

Con base en esto, es posible determinar que se han materializado las condiciones que ameritan la revisión general: actualmente la vigencia de los contenidos del POT se encuentra cumplida y las condiciones naturales, demográficas y físicas del territorio han cambiado. El detalle del análisis de cambios en el territorio distrital que justifican la revisión y modificación del POT se encuentran especificados en la sección 7 del Documento Diagnóstico.

Finalmente, debe mencionarse que para adelantar la Revisión General del POT la Administración Distrital inició el procedimiento administrativo respectivo, agotando las instancias previstas en el artículo 2.2.2.1.2.4.1 y siguientes del Decreto Nacional 1077 de 2015 y en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, las cuales son: i) etapa continua de evaluación y seguimiento, ii) etapa preliminar, iii) diagnóstico, iv) formulación, v) concertación y consulta.

### 1.3. De los efectos de la suspensión de la MEPOT para la Modificación Ordinaria

Como se anotó en precedencia, el Decreto 364 de 2013 (26 de agosto), “*por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004*”, fue suspendido provisionalmente por el auto de 27 de marzo de 2014 de la Sección Primera del Consejo de Estado, confirmado por el auto del 9 de diciembre de 2014, a través del cual se resolvió el recurso de súplica. Adicionalmente se declaró su nulidad de conformidad con lo dispuesto por el Juzgado Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá mediante sentencia del 17 de mayo de 2019, expediente 2013-217 (2013-624).

Con el fin de determinar los efectos jurídicos que genera la suspensión para la Modificación Ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial, se hace necesario hacer referencia a los motivos y la parte resolutive del auto proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado.

En el auto que decreta la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Decreto Distrital 364 de 2013, la Magistrada Ponente, describió el procedimiento legislativo que surtió el proyecto de acuerdo de la MEPOT en el Concejo de Bogotá. Narró que el trámite legislativo inició con el cabildo abierto (15 de mayo); ii) se realizó la audiencia pública (el 23 de mayo); se expusieron las tres ponencias, en cumplimiento del artículo 22<sup>3</sup> del Acuerdo 348 de 2008 -Reglamento Interno del Concejo de Bogotá-, presentados por sus respectivos ponentes, siendo una de esas negativa, iv) se convocó a sesiones extraordinarias por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. (del 10 junio al 31 de julio de 2013); y v) se sometieron a votación las tres ponencias **logrando la mayoría de la votación la ponencia negativa (7 de junio de 2013)**. Una vez describió lo sucedido en proceso legislativo concluyó:

*“De lo anterior, forzoso es concluir que el Concejo de Bogotá se pronunció dentro del término legal previsto para el efecto, respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, a través del cual se pretendía la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, **de manera negativa, razón por la que el Alcalde Mayor de Bogotá no podía adoptarlo mediante Decreto,**”*

<sup>3</sup> Son funciones del Presidente del Concejo Distrital: (...) 12. Designar los ponentes para primer y segundo debate de los proyectos de Acuerdo que se sometan a consideración del Concejo, a través de sorteo público, que se realizará entre los integrantes de la respectiva Comisión.

***conforme lo hizo, por cuanto carecía de competencia para ello, toda vez que la regulación del uso del suelo, constitucional y legalmente, está asignada a los Concejos Municipales y Distritales”.***

Con fundamento en lo anterior, decidió:

*“DECRÉTASE **la suspensión provisional de los efectos** del Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003, y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.”*

Entretanto, se pueden concluir, por un lado, de conformidad con el ordenamiento jurídico, la suspensión provisional del acto administrativo afecta sólo la eficacia del acto administrativo, situación que en los términos del numeral 1 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 conlleva la pérdida de su obligatoriedad, por lo cual no podrá ser exigido su cumplimiento. Lo anterior, significa que la suspensión *“impide su ejecución, pero bajo la institución en comento no se desvirtuará su existencia ni su validez. En este sentido, una norma suspendida no pierde su vigencia por el solo hecho de su suspensión.”*<sup>4</sup>

No obstante lo anterior, el acto administrativo aún existe en el ordenamiento jurídico, pero la administración pierde toda competencia para hacer exigible su cumplimiento, ya que la suspensión provisional, como lo ha reconocido el Consejo de Estado<sup>5</sup>, busca la cesación de los efectos que se estén produciendo o que pueden llegar a producirse, con el fin de evitar que se consolide el daño al particular; sin embargo, esto no impide que la Administración en la Modificación Ordinaria del POT ordene su derogatoria, dado que es una norma que existe y es válida, a pesar que no se encuentre produciendo ningún efecto en el ordenamiento jurídico. Además, nada impide que el juez de conocimiento se pronuncie sobre la norma demanda, a pesar de haber sido derogada, toda vez que el estudio de nulidad puede terminar en ampliar el precedente jurisprudencial sobre el trámite legislativa, en especial sobre, los errores cometidos por quienes dieron aprobación de una disposición normativa, sin competencia.

Por otro lado, es importante resaltar que la providencia que ordenó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Decreto Distrital 364 de 2013 estableció una violación sustancial al debido proceso en el trámite legislativo, **la falta de competencia del Alcalde Mayor de Bogotá** para adoptar la MEPOT, a través de un decreto, cuando el órgano legislativo había decidido votar la ponencia negativa. Esto es de suma importancia dado que en este caso no aplica el artículo 237 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que establece que ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia **las mismas disposiciones anuladas o suspendidas**, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

Al respecto el Consejo de Estado ha establecido:

*“De acuerdo con lo previsto por el artículo 237 del CPACA, “[n]ingún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con*

<sup>4</sup> Concepto 16709 de 2014 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

<sup>5</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil afirmó lo contrario (rad. 11001-03-06-000-2006-00098-00)

*posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión”.*

(...)

*Por estas razones, en caso que se presente la reproducción del acto anulado el legislador ha previsto en el artículo 239 del CPACA un procedimiento especial, informal y expedito, que simplifica los trámites para la toma de la decisión por parte del juez que decretó la anulación, contemplando la suspensión provisional inmediata del nuevo acto una vez se verifique el fundamento del caso presentado<sup>64</sup>.*

***Con todo, la aplicación de estas medidas, se reitera, está sujeta a que el acto acusado tenga en esencia las mismas disposiciones que las que resultaron anuladas o suspendidas de manera previa, y a que se mantengan los fundamentos legales de la anulación o de la suspensión, es decir, a que no se haya corregido o subsanado la situación que originó el vicio responsable de la anulación decretada”<sup>6</sup>***

En este caso estamos ante una suspensión por defectos procedimentales en el trámite legislativo, pero nunca existió un análisis de fondo del contenido de la MEPOT porque la prohibición de reproducción normativa no es procedente, toda vez que no se trata de la misma disposición suspendida por el Consejo de Estado, en razón a los defectos en su trámite.

Así lo ha dispuesto la Corte Constitucional<sup>7</sup> al hacer referencia a la reproducción de una norma inconstitucional, estableciendo que no aplica el efecto de la cosa juzgada material, cuando las razones que llevaron a sacar la norma del ordenamiento jurídico fueron vicios de forma, es decir, errores en el trámite legislativo. Es suma, para que exista reproducción normativa de una norma suspendida, ésta debió analizarse de fondo por el juez que ordenó su suspensión o eliminación del ordenamiento, situación que no sucedió en este caso.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado al establecer en varias sentencias que cuando se trata de una simple falta de competencia la prohibición establecida en el artículo 239 del CPACA no aplica<sup>8</sup>.

Como antecedente más reciente, se tiene que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia del 17 de mayo de 2019, expediente 2013-217 (2013-624), se declaró finalmente la nulidad del Decreto 364 de 2013, al considerar que el exalcalde desbordó sus competencias al expedir un POT que, previamente, el Concejo de Bogotá había negado en la sesión de la Comisión Primera del Plan de Desarrollo del 7 de junio de 2013.

Es importante resaltar que la aprobación de la presente propuesta de proyecto de acuerdo se surte en un proceso legislativo independiente al del Decreto Distrital 364 de 2013, en cumplimiento del ordenamiento jurídico nacional y distrital. Por tanto, en caso de que existan disposiciones normativas que estaban contenidas en dicho decreto, dado que éste también pretendía modificaciones sustanciales en el POT, no se verá afectada su eficacia jurídica y no se está afectando la decisión tomada por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo que

<sup>6</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sección Primera. sentencia de 13 de octubre de 2016. C. P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Rad. 11001-03-24-000-2013-00257-00

<sup>7</sup> Sentencias C-603 de 2008, C-583 de 2016 y C-059 de 2018.

<sup>8</sup> Sentencia del Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 21 de abril de 2016. C.P. GUILLERMO VARGAS AYALA Rad. 11000-03-24-000-2014-00515-00

decide suspender los efectos de la MEPOT por haberse expedido sin competencia, defecto insubsanable dentro del trámite legislativo. Finalmente, con el propósito de cumplir con los principios de coordinación, eficacia, economía y celeridad que deben regir las actuaciones administrativas, la Administración Distrital rescató los asuntos ambientales concertados en el marco de la Resolución 0124 de 2013, los cuales se constituyeron como soportes del proceso de la actual RG-POT, en especial aquellos que dan cuenta de la incorporación de los contenidos del Decreto Nacional 3600 de 2007, al ser este una determinante para el ordenamiento del suelo rural que permita garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural.

Adicionalmente, se cursaron los procesos respectivos de concertación con las autoridades ambientales competentes para los asuntos ambientales, los cuales dieron como resultado las respectivas resoluciones de concertación expedidas por la Corporación Autónoma Regional - CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA en el mes de junio de 2019.

Entre los temas concertados con la CAR están: la política de ecoeficiencia, la incorporación de los fallos y sentencias sobre la estructura ambiental distrital, el modelo de ocupación, la clasificación del suelo, la Estructura Ambiental y de Espacio Público, las áreas protegidas nacionales, regionales y distritales, los corredores ecológicos, los parques y las zonas recreativas, la adaptación territorial al cambio climático, la gestión del riesgo, la minería, la mitigación ambiental asociada a los usos del suelo, el impacto ambiental del transporte público, la gestión integral de residuos sólidos y el manejo de aguas servidas, los proyectos estratégicos asociados a elementos ambientales, la ocupación y el usos del suelo en área rurales, los servicios públicos rurales, las Unidades de Planeamiento Rural, los centros poblados rurales, etc.

Entre los temas concertados con la SDA están: el componente ambiental dentro de la estrategia del ordenamiento distrital, el modelo de ocupación del territorio, la clasificación del suelo, la resiliencia, gestión del cambio climático y gestión del riesgo, la Estructura ambiental y de espacio público (EAEP), las áreas protegidas distritales urbanas, las rondas hídricas, el cumplimiento de las ordenes del fallo de cerros orientales, los planes de manejo de las áreas protegidas del orden nacional y regional, los grados de naturalidad, los perfiles de naturalidad, los usos y actividades en la EAEP, los índices de diseño y el espacio público efectivo, los instrumentos de planeamiento de primer nivel mediante los cuales se reglamentan todas las estrategias de conservación in situ del Distrito, la disponibilidad de la oferta de servicios públicos urbanos, la gestión integral de residuos sólidos, el manejo de residuos de construcción, etc.

## **2. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA PARA LA MODIFICACIÓN ORDINARIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

### **2.1. Aspectos generales**

La Revisión General del POT del Distrito Capital es necesaria en razón a que la vigencia se encuentra cumplida, pero también debido a que se han actualizado las proyecciones de la

población que podrá habitar la ciudad en los siguientes 12 años<sup>9</sup>, a que las demandas funcionales de la ciudad y su entorno rural y regional requieren de nuevas iniciativas para atender las nuevas demandas de movilidad, abastecimiento, y condiciones de sostenibilidad ambiental, social y económica, y a que es necesario tomar nuevas decisiones sobre las demandas de suelo y las previsiones de nuevos desarrollos urbanos que implican un modelo actualizado de ordenamiento y ocupación territorial.

En efecto, en el diagnóstico se identificaron cinco elementos del POT vigente que demandan la implementación de nuevas medidas:

- El planeamiento regional existente es inoperante para la coordinación y ejecución de proyectos estratégicos, así como para el desarrollo de procesos de conurbación ordenados y productivos;
- La excesiva dependencia de instrumentos intermedios de planeación (como los planes zonales, las unidades de planeación zonal, los planes de manejo, los planes maestros sectoriales, entre otros) ralentizó la ejecución del modelo y provocó una excesiva reglamentación complementaria que le restó eficacia a la aplicación del POT;
- La evidencia de inconsistencias entre los proyectos y programas del POT y la efectiva ejecución presupuestal del mismo;
- La existencia de un derecho urbano rígido y complicado para su apropiación y cumplimiento por parte de la ciudadanía;
- La dispersión institucional y la falta de coordinación intersectorial para la ejecución de las obras públicas previstas para consolidar el modelo de ordenamiento territorial distrital.

En un ejercicio similar, pero desarrollado con enfoques en los aspectos regionales, urbanos, rurales y de gestión, y como conclusión del análisis de los resultados del seguimiento y evaluación, se observa la oportunidad y pertinencia de realizar ciertos ajustes.

Desde el punto de vista regional, se evidencia la necesidad de conectar a la ciudad con su entorno, ordenando los procesos de conurbación, reconociendo y potenciando las relaciones funcionales, sociales y económicas del territorio, generando accesos regionales y acuerdos supramunicipales suficientes que consoliden la región como el núcleo más competitivo del país, así como recuperando el eje ambiental del Río Bogotá en el marco del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica – POMCA.

De esta manera, el modelo de ocupación se articula con los objetivos regionales y estrategias del POMCA del Río Bogotá, constituyéndose como un eje de ordenamiento que se armoniza con el territorio y garantiza la sostenibilidad de la cuenca, en función de las líneas estratégicas del POMCA: “recuperación y mantenimiento de áreas degradadas y/o potrerizadas, oferta de bienes y servicios ambientales y saneamiento conducente a una seguridad hídrica - calidad hídrica” (POMCA Río Bogotá, CAR, 2019), y, por medio de una serie de programas y estrategias

---

<sup>9</sup> Se debe tener en cuenta que las proyecciones de población con que se contaba en el año 2000 y 2003 fueron actualizadas a raíz de la realización del Censo Poblacional del DANE del año 2005 y que sólo hasta ahora, en el año 2018, se ha vuelto a actualizar la información poblacional censal, encontrándose un panorama que, si bien ya había sido previsto por las propias proyecciones de la administración distrital a partir de datos obtenidos por medio de encuestas, evidencian un cambio significativo con respecto a las proyecciones de crecimiento poblacional que motivaron los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

de acción que serán desarrolladas mediante la articulación de esos mismos lineamientos estratégicos, vistos a través de la ejecución de proyectos en el territorio.

Desde el punto de vista urbano, es necesario adoptar estrategias que permitan hacer frente al déficit de espacio público y de equipamientos, así como de vivienda de interés social, generar condiciones para la habilitación de suelo desarrollable, actualizar los trazados viales, ampliar la red de servicios públicos y flexibilizar los instrumentos de planeación.

En este contexto, entre 2005 y 2018 el crecimiento poblacional generó dinámicas resaltables en los municipios aledaños: el crecimiento de viviendas en los municipios aledaños es proporcionalmente superior al tamaño de su población lo que indica que estos han recibido parte del crecimiento de Bogotá durante los periodos analizados. Ahora bien, el fenómeno de expulsión de los bogotanos a los municipios periféricos ha sido consecuencia de la falta de oferta de suelo y los altos precios. La cada vez más deficiente presencia de suelos aptos desarrollables en Bogotá ha ejercido presión sobre los precios del suelo, aumentándolos a velocidades que comprometen el desarrollo sostenible de la ciudad. Mayores precios hacen inviable el desarrollo de opciones inmobiliarias que atiendan a la población más necesitada, obligando al mercado a abastecer la demanda de vivienda en Bogotá con desarrollos inmobiliarios ubicados en suelos urbanos de municipios aledaños.

Por otro lado, Bogotá ha mantenido una ocupación densa en comparación con la región. Se presenta un aumento en la densidad del 15%, mientras que en los municipios aledaños sus densidades han disminuido en 52%<sup>10</sup> (ver tabla 1). Lo anterior refleja que, mientras Bogotá crece de manera densa, los municipios de la región crecen de manera dispersa. Por su parte, entre 2005 y 2016, se evidenció un gran aumento de la huella urbana de Bogotá región, en aproximadamente 53% (22 mil ha), de las cuales el 88% corresponde a crecimiento de la huella urbana de los municipios de la región.

En concordancia, la gran expulsión de bogotanos a los suelos de municipios aledaños, acompañado de desarrollos urbanos poco densos, aumentó la huella urbana de Bogotá en un 7%, mientras que la huella urbana de la región se ha multiplicado por 3.5 veces. Así, la huella urbana de los municipios corresponde en un 76% a la huella urbana de Bogotá, a pesar de que ésta aloja tan solo un 20% de la población total en la región<sup>11</sup>.

En concordancia, Bogotá aumentó, de manera marginal su población en comparación con la región. La primera aumentó en un 18%, mientras que la segunda en un 88%. Lo anterior evidencia que los municipios han recibido una porción significativa del crecimiento de Bogotá.

**Tabla 1.** Población, densidad y huella urbana para Bogotá y región para los años 2005, 2010 y 2016 (3.857,1 ha)<sup>12</sup>.

Año	Población (hab)			Densidad (hab/ha)			Huella Urbana (ha)		
	Bogotá	Región	Total	Bogotá	Región	Total	Bogotá	Región	Total
2005									
2010									
2016									

<sup>10</sup> IDOM, 2017 “Estudio de Crecimiento y Evolución de la Huella Urbana para los Municipios que conforman el área Bogotá Región”.

<sup>11</sup> Ibíd.

<sup>12</sup> SDP, con base en en el estudio ‘La huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá-región’, IDOM (2017).

2005	6,778,691	1,036,586	7,815,277	202	132	189	<b>33,558</b>	<b>7,853</b>	<b>41,351</b>
2010	7,363,782	1,410,799	8,774,581	206	67	155	35,747	21,057	56,610
2016	7,980,001	1,969,893	9,949,894	221	72	157	<b>36,143</b>	<b>27,309</b>	<b>63,451</b>

Lo expuesto anteriormente indica que, durante el periodo analizado, correspondiente a la vigencia del DD190/2004, Bogotá no contuvo el desarrollo urbano dentro de sus límites. En ese sentido, los incrementos poblacionales atípicos en los municipios de la región demuestran claramente cómo se ha permitido la expulsión de su población a municipios aledaños, en muchos casos, fomentando la conurbación con municipios limítrofes y la expansión poco eficiente y muy poco densa en la sabana. Paralelamente, mientras el Distrito Capital ha crecido considerablemente en términos poblacionales, su huella urbana no ha superado las 2.600 hectáreas en el periodo de tiempo analizado. Por el contrario, la región ha crecido casi 20.000 ha. impactando fuertemente los recursos naturales (cobertura del suelo y agua).

En este contexto, el desarrollo que se ha dado genera un mayor consumo de recursos naturales que un crecimiento que se da más cerca de los lugares de trabajo y ocupando menos suelo por habitante. Lo anterior, dado un mayor impacto sobre la utilización de los recursos naturales, toda vez que se debe realizar una mayor explotación de recursos como asfalto o materiales de cantera para soportar el desarrollo de infraestructura vial más robusta, que soporta modos de transporte menos eficientes. Los mayores desplazamientos en términos de vehículos y de distancia generan también afectaciones sobre el aire, mientras que el suelo es un recurso natural en sí mismo, y un modelo en baja densidad utiliza más de este, que uno en mayor densidad.

Se evidencia entonces cómo, no disponer de suficientes suelos desarrollables dentro de la ciudad, sumado al alza exponencial de los precios del suelo, ha inviabilizado la generación de vivienda en los límites urbanos de esta misma y ha consumido de manera poco eficiente el suelo en los municipios aledaños. Así pues, resulta fundamental para la propuesta del POT, habilitar suficientes suelos que permitan un crecimiento ordenado de la huella urbana tanto dentro como fuera de Bogotá. No permitir un crecimiento sostenible dentro de la ciudad, conllevaría a un consumo ineficiente de los suelos en los municipios aledaños, expandiendo la huella urbana de manera irregular sobre suelos suburbanos, y en algunos casos afectando suelos de protección ambiental<sup>13</sup>.

Por otra parte, el análisis de las circunstancias en las zonas rurales destaca la necesidad de controlar la ocupación no planificada de los bordes del perímetro urbano, mejorar la conectividad de los centros poblados y, en general, proveer los soportes territoriales necesarios para la producción rural.

Finalmente, en cuanto a la gestión, se considera de vital importancia fortalecer la coordinación intersectorial para la ejecución y seguimiento del POT, así como la implementación de un esquema robusto de financiación.

Entonces, es evidente que la revisión general del POT de Bogotá procede por competencia, vigencia y fundamento técnico. Además, de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997 y el

<sup>13</sup> El detalle de las dinámicas poblacionales, habitacionales, de distribución espacial y consumo de recursos naturales se encuentran precisados en los Anexos 01 y 02 del Documento Técnico 03 del DTS.

Decreto Nacional 1077 de 2015, la revisión general tiene el alcance de reformular todos los contenidos y componentes del POT de acuerdo a las necesidades y oportunidades que se identifiquen en el territorio tanto en el momento actual como en los próximos 12 años.

Algunos aspectos novedosos de la realidad distrital actual con respecto a la de los últimos años del siglo XX son: se han incrementado las relaciones funcionales regionales; la ocupación urbana ha crecido sobre más del 90% de las áreas disponibles para ser desarrolladas llegando hasta los límites del río Bogotá; se ha consolidado la urbanización en altura como forma predominante para la producción de la ciudad; se ha incrementado la demanda de espacios públicos en proporción con la nueva población de la ciudad (alrededor de 97.000 nuevos habitantes por año); ha evolucionado la concepción sobre el valor estratégico y colectivo de los elementos ambientales y patrimoniales distritales; y se han mejorado las condiciones de accesibilidad y de seguridad en las áreas rurales del sur de la ciudad.

Este contexto general, ha llevado a la administración distrital a plantear como razones principales para ajustar su modelo de ordenamiento territorial las siguientes:

- El horizonte de ejecución del plan ya se venció según el marco legal vigente.
- El crecimiento poblacional mantiene su tendencia general, aun que ha tenido una leve disminución, al tiempo que la estructura de la composición de los hogares tiende a reducirse progresivamente, incrementado la demanda de nuevas unidades de vivienda.
- Se han incrementado los desplazamientos diarios entre Bogotá y los municipios cercanos, lo que implica un fortalecimiento de las relaciones funcionales regionales.
- La competitividad distrital depende de garantizar su abastecimiento alimentario y la disponibilidad de materias primas y, por lo tanto, de formular un nuevo esquema de logística y de transporte regional.
- Las metas sobre espacio público por habitante no han sido alcanzadas por la ciudad, razón por la cual éstas deben ajustarse para que sean coherentes con el tipo de ciudad que hemos construido, incrementado su oferta urbana y regional, e integrándolo a la estructura ambiental.
- Incorporar temas de sostenibilidad y manejo de los recursos naturales en relación con la ocupación urbana y rural, en concordancia con la agenda internacional actual relacionada con el desarrollo sostenible, y considerando el río Bogotá como un eje ambiental regional y ordenador del territorio.
- La etapa de delimitación de los elementos estructurales ambientales debe permitir pasar a una nueva en la cual sea posible ejecutar acciones concretas para su preservación y para permitir que las distintas comunidades distritales se apropien, valoren y disfruten de los entornos naturales existentes.
- La noción de resiliencia ambiental asociada a la gestión del cambio climático y a la gestión del riesgo aún no ha sido incorporada al ordenamiento territorial distrital.
- Algunos de los déficits en la cobertura de servicios sociales, implican que el modelo de ordenamiento haga un énfasis especial en la generación de soportes territoriales para

facilitar la protección y la inclusión social, así como las distintas expresiones de diversidad cultural.

- Se debe concluir el sistema de troncales previsto originalmente, integrando el esquema de movilidad distrital alrededor del proyecto del Metro, facilitando la accesibilidad general, e implementando los medios que sean necesarios para fortalecer las redes peatonales y de biciusuarios.
- Se deben incentivar los procesos innovadores para la producción económica que demanda el entorno global actual, ofreciendo más y mejores soportes físicos (como el espacio público de calidad, o la oferta de servicios educativos, recreativos y culturales) para mejorar la competitividad de nuestros talentos humanos, trabajadores y empresas.
- Se debe hacer un mayor esfuerzo en beneficio de la calidad de vida de las poblaciones campesinas y de la protección del entorno natural que habitan, procurando mejorar la integración de las áreas rurales distritales con respecto al resto del territorio.

Las razones expuestas, motivan la actualización del modelo territorial, el ajuste de su alcance en función de los principios de la sostenibilidad integral del territorio y de la relación entre la gobernabilidad institucional y la gobernanza social, y la relación armónica y complementaria entre el soporte natural del territorio, la población que lo habita, y el conjunto de actividades humanas que se expresa espacialmente por medio de tejidos urbanos complejos y asentamientos humanos.

## **2.2. Conveniencia y propósitos de la modificación y propósito la modificación**

Retomando los resultados más destacados del diagnóstico territorial de Bogotá realizado en los años 2016 y 2017 por la SDP en conjunto con cada uno de los sectores que conforman la administración distrital, a continuación, se presentan algunos de los retos sobre los cuales la RG-POT del Distrito Capital debe tomar decisiones orientadas hacia objetivos como:

- Reconocer su importancia estratégica nacional y aportar al desarrollo regional.
- Fortalecer la función estructurante y la eficiencia en el uso de los elementos ambientales.
- Incrementar la capacidad de inclusión por medio del incremento de equipamientos para usos especializados en poblaciones vulnerables y resolver los persistentes desequilibrios en la oferta de servicios sociales causados por el crecimiento poblacional.
- Completar el sistema de transporte masivo y la calidad del espacio público en función de robustecer la capacidad productiva de las empresas bogotanas.
- Cualificar las áreas urbanizadas consolidadas y con valores patrimoniales e intervenir con proyectos concretos las zonas deterioradas de la ciudad.
- Responder a la dinámica de crecimiento de forma densa y razonable en función del espacio público efectivo.

- Integrar y cualificar las áreas periféricas y rurales al desarrollo territorial.
- Ofrecer suelo urbanizado para el desarrollo de vivienda social e impulsar proyectos urbanos para consolidar lugares estratégicos de la ciudad.
- Fortalecer la capacidad de gestión de la administración pública por medio de la adopción de normas claras y flexibles.
- Realizar ajustes institucionales y territoriales que faciliten la participación social y el seguimiento a las acciones y actuaciones que materializan la ejecución del POT.
- Cambio climático

Estos propósitos generales se deben entender en el marco del gran reto que hoy día encaran las grandes ciudades: alojar a la población actual y proyectada en condiciones dignas, suficientes y en entornos cualificados, en función de los soportes naturales e infraestructurales disponibles.

En el caso de Bogotá, se trata de la generación de nuevas unidades de vivienda para entre 769 mil y 926 mil hogares entre los años 2019 y 2031, las cuales tienen el potencial de incrementar si se suman las requeridas para cubrir el déficit cuantitativo actual<sup>14</sup>. Estas cifras no incluyen la demanda potencial de nuevas unidades de vivienda para los 16 municipios cercanos con los que la ciudad conforma la región Bogotá-Sabana, en donde las proyecciones más el déficit cuantitativo actual implican un aumento adicional en las unidades de vivienda requeridas.

Retomando las principales conclusiones obtenidas en la etapa de la elaboración del diagnóstico territorial y asumiendo que los problemas territoriales identificados en esta etapa inicial, a continuación, se presentan los principales retos territoriales que deberá abordar el nuevo POT de Bogotá:

### **2.3. Principales retos territoriales**

#### **2.3.1. Atender el crecimiento de Bogotá**

Bogotá no contuvo el desarrollo urbano dentro de sus límites por lo que los incrementos poblacionales atípicos en los municipios de la región demuestran claramente como se ha expresado la expulsión de su población a municipios aledaños, en muchos casos, fomentando la conurbación con municipios limítrofes y la expansión poco eficiente y muy poco densa en la sabana.

Es la ciudad de Colombia que más crece en términos de población y áreas urbanizadas (más de 97 mil personas y alrededor de 400 hectáreas por año), crecimiento que se ha extendido sobre

---

<sup>14</sup> De acuerdo con las proyecciones realizadas por la SDP en el año 2019, con base en tres escenarios poblacionales que incluyen uno bajo, con base en los anuncios preliminares de los conteos del Censo 2018 del DANE, uno alto estimado a partir de las proyecciones del DANE con base en el Censo 2005, y uno intermedio en el cual se incluyen otros factores de proyección basados en la información disponible de la Encuesta Multipropósitos del año 2017 y otras fuentes de datos territoriales de crecimiento.

su territorio inmediato superando los límites del Distrito Capital y que se evidencia en los procesos de conurbación que se dan hacia el norte (Cota, Chía y Cajicá), hacia el occidente (Funza, Mosquera y Madrid) y en el sur (Soacha). Dichos procesos de conurbación se derivan, principalmente, del crecimiento poblacional de Bogotá, de los incrementos en el precio del suelo y de la falta de generación de suficiente suelo urbanizable.

De acuerdo con los escenarios poblacionales analizados, se requiere planificar el territorio bogotano para atender alrededor de 1 millón de nuevos ciudadanos que nacerán entre 2019 y 2031 y para alojar un poco más de 800 mil nuevos hogares que se formarán por efecto de la maduración de la población entre 20 y 40 años (incluidos los rezagos causados por el déficit cuantitativo, la disminución de los tamaños de los hogares y los causados por la inmigración). Lo anterior, por medio de Actuaciones Urbanas Integrales, proyectos estratégicos desarrollados en armonía con las áreas protegidas del orden nacional, regional y distrital y basándose en los propósitos comunes de interés supra-municipal, asumiendo como eje territorial regional al río Bogotá y preparando las condiciones normativas y los soportes físicos y espaciales necesarios, como nuevos suelos desarrollables, infraestructuras básicas, parques y equipamientos.

Debido a que el propósito de atender el crecimiento poblacional de Bogotá es el de evitar la tendencia a la expulsión de su población a municipios que no cuentan con suficientes infraestructuras de soporte, especialmente equipamientos para la salud, la educación, la recreación y la cultura y suficientes centros de empleo, el gran desafío es promover la mezcla de tipos de viviendas para evitar la segregación social, generando en los próximos 12 años alrededor de 80 mil Viviendas de Interés Prioritario (VIP), de 250 mil Viviendas de Interés Social (VIS), y de 320 mil Viviendas No VIS. Para los demás hogares que se formen en este periodo, se deberá recurrir al remplazo de las viviendas que sean desocupadas o al reacomodamiento dentro de viviendas ya consolidadas para alojar a hogares cada vez más pequeños.

### **2.3.2. Mitigar la huella ecológica e incrementar la capacidad de resiliencia**

Entre 2005 y 2016 la huella urbana de Bogotá y la sabana tuvo un incremento cercano al 53% (22 mil ha.), de las cuales el 88% (19.360 ha.) corresponden al crecimiento de la huella urbana de los municipios vecinos, para alojar 930 mil nuevos habitantes. Esto quiere decir que, mientras en Bogotá la huella urbana creció a una tasa del 7% (2.600 ha.), para alojar cerca de 1,4 millones de nuevos habitantes en la región esta se multiplicó 3.5 veces. Paralelamente, la huella urbana de los municipios de la sabana corresponde en un 76% a la huella urbana de Bogotá, a pesar de que esta aloja tan solo un 20% de la población total en la sabana.

El impacto de la expulsión de población bogotana hacia los municipios cercanos ha generado un incremento significativo del consumo de bienes naturales, la presión sobre algunos elementos del sistema ambiental regional, y la disminución de la biomasa regional de árboles.

Por otra parte, este crecimiento significativo implica una disminución de la capacidad de resiliencia ambiental, social y económica del territorio, y un impacto significativo sobre los cuerpos hídricos regionales, especialmente sobre el río Bogotá.

Pero los impactos en la huella ambiental causado por el crecimiento de Bogotá no solo es a escala regional, pues su propio tamaño también implica grandes retos a escala urbana relacionados con los impactos generados por el cambio climático, la localización inadecuada de asentamientos humanos cerca de cuerpos hídricos y zonas vulnerables ante posibles deslizamientos de suelos en laderas, el manejo de las 6.300 toneladas diarias de basura que generamos, y los 16 millones de toneladas al año de dióxido de carbono con las cuales contaminamos nuestro aire.

Es así como el gran reto ambiental es el de incrementar el uso ecoeficiente de los recursos naturales regionales y distritales con los que contamos por medio de decisiones territoriales tendientes a: incrementar las áreas protegidas en más de 25 mil hectáreas; aprovechar las ventajas ambientales del río Bogotá para conformar el mayor parque lineal del país; gestionar la adquisición de suelos para garantizar la ejecución de los planes de manejo del POMCA del río Bogotá y de la reserva Van der Hammen; tomar medidas concretas para recuperar y proteger los páramos de Sumapaz y los Cerros Orientales cumpliendo con las decisiones de superior jerarquía que atañen a cada caso; fortalecer sus sistema de tratamiento de aguas residuales por medio de la ampliación de la PTAR El Salitre y la puesta en funcionamiento de la PTAR Canoas; generar una oferta de suelos urbanizables suficientes para mitigar la presión sobre la urbanización descontrolada de suelos rurales y protegidos de la Sabana de Bogotá; adoptar un sistema integral de gestión del riesgo; adoptar medidas para mitigar el cambio climático como la adopción de un Sistema Urbano de Drenajes Sostenibles (SUDS), la generación de sumideros de carbono, la movilidad baja en carbono, el uso de energías no convencionales, la construcción sostenible, etc.; y la implementación de un sistema integral para el manejo de basuras y para congelar la expansión del Relleno Sanitario de Doña Juana.

### **2.3.3. Velar por la creación y la defensa del espacio público y los equipamientos sociales**

La igualdad social y la inclusión se expresan en el territorio a través de la disponibilidad y acceso equitativo a espacios públicos de calidad, así como a equipamientos de servicios sociales básicos (salud, educación, cultura, recreación, integración social, etc.). Para lograr suplir las necesidades de toda la población bogotana y alcanzar un estándar internacional con altos niveles de calidad de vida, Bogotá requiere alrededor de 1.338 hectáreas de nuevo suelo (4 veces el área del parque Simón Bolívar) destinado a equipamientos sociales y espacio público (SDP, 2017).

En la propuesta de la revisión general del POT se consolida y reglamenta la unión entre la Estructura Ecológica Principal (EEP) y el Espacio Público (EP) que existe tanto en la Ley como en la realidad, al tiempo que se garantiza que los objetivos de conservación ambiental primen sobre cualquier otro uso en la EEP y que las personas tengan acceso incluyente, amable y seguro a espacios naturales. De esta manera, la EEP se mantiene como la base de la estructura ambiental distrital y se destacan los servicios ecosistémicos que presta y al mismo tiempo se reconoce que el EP tiene funciones ambientales que cumplir para mejorar la interacción de los habitantes de Bogotá con la naturaleza. Es así como al EP se le reconoce su potencial integrador de los circuitos ambientales y, por lo tanto, se le otorga el atributo de potencial conector entre los ambientes duros (construidos por el hombre) y los ambientes naturales (preservados para

mantener los circuitos ecosistémicos al interior de la ciudad), elevando su jerarquía para fortalecer su función ambiental.

Tanto la EEP como el EP conforman una unidad estructural que espacialmente configura una unidad funcional ambiental que implica reconocer, de forma detallada, la calidad ambiental de cada uno de los espacios del Distrito con funciones ambientales, por lo que se establecieron los grados de naturalidad que definen los niveles de conservación o restauración de los ecosistemas dentro de las áreas de la Estructura Ambiental y de Espacio Público, que permiten diferenciar los espacios según la composición de elementos naturales y el nivel de alteración antrópica o de reemplazo por elementos artificiales; así mismo, para su implementación efectiva orientada hacia el propósito de incrementar progresivamente su función ambiental y el nivel de reverdecimiento del espacio público de la ciudad, también se determinaron los perfiles mínimos de naturalidad permitidos para cada elemento y se establecieron programas específicos dirigidos hacia su protección, recuperación y conservación.

De forma complementaria los equipamientos públicos para la oferta de servicios sociales, recreativos y culturales también tienen una función en el propósito de fortalecer el conjunto de bienes colectivos por medio de los cuales todos los ciudadanos pueden hacer efectivo su derecho a ser tratados como iguales, a acceder de forma libre e incluyente a todos los beneficios derivados de los procesos de urbanización y a contar con las condiciones necesarias para alcanzar su desarrollo personal y para trascender como individuo y como parte de la comunidad bogotana. En este sentido, el gran reto del Distrito Capital es el de conformar y consolidar un sistema distrital de equipamientos públicos y privados que permita distribuir de forma equitativa los servicios sociales en todas las localidades de la ciudad y de las áreas rurales, incrementar la cobertura del conjunto de los actuales 7.830 equipamientos existentes, y hacer un aprovechamiento más eficiente de los suelos públicos de usos dotacional por medio de nodos dotacionales que mezclen varios equipamientos, localizados de forma estratégica en función de las áreas de demanda, los cuales, además, puedan contar con mayores derechos de edificabilidad en altura.

Bajo esta perspectiva, Bogotá necesita fortalecer tanto la capacidad de gestión de suelos públicos como la construcción de nuevos espacios públicos y de equipamientos integrales para la oferta de servicios sociales. En este sentido, entre los objetivos centrales está el de incrementar el EP efectivo de 4 m<sup>2</sup>/hab. a por lo menos 6 m<sup>2</sup>/hab. y a 8m<sup>2</sup>/hab. en los casos de actuaciones urbanas integrales de gran escala, y el de equilibrar la oferta de servicios sociales y disminuir la segregación.

#### **2.3.4. Consolidar una ciudad densa, compacta y cercana**

La densidad de Bogotá es relativamente alta con respecto a otras ciudades de Latinoamérica (alrededor de 200 hab/ha.), lo que significa que contamos con una utilización razonable de nuestro recurso más valioso, el suelo, evitando procesos de suburbanización dispersos que hacen costoso e inviable dotar de forma eficiente y sostenible los servicios públicos y el transporte masivo, e incentivando la construcción en altura. Mantener este modelo heredado del urbanismo mediterráneo permite disminuir los costos de la vida urbana, aminorar las distancias para acceder

a los servicios urbanos y evitar ampliar de forma descontrolada el impacto de la huella urbana sobre nuestro entorno natural.

La compacidad de Bogotá se refiere al tipo de ocupación en proporción a los espacios abiertos generados. La proporción de la ocupación general oscila en un 50% respecto de las áreas abiertas destinadas al sistema ambiental (quebradas y humedales), al sistema vial, al conjunto de espacios públicos (de circulación y de permanencia), y a los espacios abiertos de propiedad privada (como patios, antejardines e incluso zonas verdes internas privadas y clubes). Esta proporción varía según la localización y el tipo de urbanización que se haya desarrollado, siendo muy crítica en las zonas de la ciudad en donde predominan las urbanizaciones de origen informal. Aunque la compacidad de Bogotá es una cualidad, resulta problemática en las áreas en las cuales los procesos de urbanización no previeron espacios públicos suficientes.

La cercanía, en términos urbanísticos, se refiere a la distancia y al tiempo que toma acceder a los servicios urbanos (sociales, culturales, comerciales, de movilidad, etc.). Las ciudades, por su condición de aglomeraciones multifuncionales, ofrecen las mejores ventajas de cercanía de una sociedad. No obstante, Bogotá creció alrededor de un único centro multifuncional lo que generó por muchas décadas un desequilibrio en la oferta de servicios sociales (de salud, de educación, de recreación, culturales, etc.). Esta situación se empezó a corregir entrado el siglo XXI, generando nuevos equipamientos y espacios públicos (como parques de gran escala) en localidades periféricas y distantes del centro histórico, pero aún persisten desequilibrios en sectores en los cuales predominan los barrios de origen informal y, especialmente, en las áreas rurales.

En consecuencia, uno de los grandes retos urbanísticos de Bogotá es el de mantener su modelo de ocupación denso y compacto, generando las condiciones necesarias para gestionar nuevos centros de oferta de servicios urbanos vitales que faciliten el uso eficiente del tiempo de todos sus habitantes, especialmente de las mujeres, y disminuyendo los costos implícitos a los desplazamientos cotidianos y a la economía del cuidado.

La corrección progresiva de las deficiencias en materia de espacio público y cercanía respecto a la oferta de equipamientos sociales deberá enfocarse a: promover una densidad compacta, cercana e integrada a su entorno urbano y natural; prever procesos de expansión densos, compactos y cercanos que se constituyan en modelos nacional e internacionales de calidad de vida urbana; orientar y apoyar la gestión de proyectos urbanos detonantes en áreas de desarrollo a fin de generar nuevo espacio público y nodos multifuncionales de equipamientos urbanos; y establecer las condiciones normativas que permitan la densificación en aquellas áreas que dispongan de servicios públicos suficientes y soportes urbanos para la accesibilidad peatonal y vehicular.

### **2.3.5. Renovar la ciudad y recuperar nuestro patrimonio**

El crecimiento de Bogotá en el último siglo, desde su centro fundacional hasta sus bordes geográficos, se ha basado en la construcción progresiva de nuevos desarrollos urbanos, lo que ha generado el desaprovechamiento de sectores centrales que ya han cumplido su ciclo de

utilidad, el abandono de edificios con valor patrimonial en zonas históricas y la pérdida de funcionalidad de estructuras ambientales, paisajísticas y de espacio público existentes. No obstante, las áreas deterioradas de la ciudad y aquellas consolidadas con bajos aprovechamientos respecto de los soportes urbanísticos (espacios públicos, remanentes en la oferta de servicios públicos e infraestructuras para el transporte masivo), resultan recurrentes en diferentes sectores de la ciudad.

Con el fin de corregir algunos de estos problemas y en paralelo proteger el patrimonio físico del centro de la ciudad, recientemente, en abril de 2019, se aprobó por parte del Concejo Nacional de Patrimonio, el Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP del centro histórico de Bogotá, lo que constituye una gran oportunidad en función del objetivo propuesto de integrar los diferentes sistemas y escalas del Centro Histórico de Bogotá, para consolidar un territorio habitable y competitivo en el contexto urbano de la ciudad, ya que sobre dos de las tres localidades que abarca (Los Mártires y Santa Fe) se ha proyectado el paso de la primera línea del Metro de Bogotá, cuyas áreas aferentes generan una gran convergencia de inversiones públicas y del aprovechamiento de nuevos potenciales normativos en cuanto a uso y edificabilidad.

La renovación urbana en Bogotá es un procedimiento que tiene injustas referencias de intervención, dados sus altos costos y el tiempo que se toman, que se encuentra en una etapa germinal y que requiere ser incentivado de forma especial para que se constituya en un mecanismo que permita transformar de forma efectiva el paisaje urbano. Sin embargo, dentro de los desafíos más importantes de la revisión general del POT se cuentan el de aprovechar el potencial de la redensificación en función de la disponibilidad de grandes espacios públicos para la recreación o infraestructuras para la movilidad, así como la disponibilidad de elementos arquitectónicos con valores excepcionales (2.261 en el centro histórico) y de espacios públicos emblemáticos (14 en el ámbito del PEMP) como los que caracterizan al centro de Bogotá; ampliar las áreas y el número de predios a los cuales se les asigne el tratamiento de renovación urbana en función de los soportes urbanos disponibles y facilitar la generación de alrededor de 100.000 nuevas viviendas en sectores que sean objeto de renovación urbana (especialmente alrededor de la primera línea del Metro y de los ejes principales de movilidad de la ciudad).

En efecto, el reto de avanzar de forma decidida y concreta en la recuperación y revalorización de las áreas centrales, los centros fundacionales y en la redensificación de los ejes estructurales de la ciudad de Bogotá implica: promover la renovación urbana en sectores que cuenten con suficientes soportes de espacio público, infraestructuras básicas y transporte público masivo; aprovechar el potencial de los entornos de las estaciones del Metro para impulsar el desarrollo urbano y facilitar la ejecución del PEMP; implementar un marco normativo flexible y diferenciado para incentivar la renovación urbana en sectores con valor patrimonial; cualificar los entornos con valores culturales y económicos estratégicos a partir de la inversión en espacio público; facilitar la gestión y ejecución de proyectos detonantes que generen mejores condiciones de calidad de vida en sectores estratégicos y deficitarios de la ciudad; y facilitar la gestión y financiación de actuaciones urbanas integrales de renovación urbana.

### **2.3.6. Incrementar la capacidad de producción**

La capacidad de atracción de Bogotá por efecto de su gran oferta de empleo y su infraestructura socioeconómica sobrepasa a cualquier otra ciudad y región del país. En la región Bogotá-Sabana se generan alrededor de 4 millones de empleos, 86,2% de los cuales se localizan en Bogotá; sobre los 240.000.000 millones de pesos que aporta la región al PIB del país, el 85,7% se genera en Bogotá; en Bogotá se ofrece 1,4 millones de cupos para estudiantes sobre un total de 1,7 millones de la región Bogotá-Sabana; el 90% de las camas del sistema hospitalario regional, que suma alrededor de 15.000 camas, se encuentra en Bogotá; alrededor de 2,1 millones de pasajeros se registran diariamente utilizando el sistema de transporte masivo con el que se cuenta actualmente (un 36% del total); un 85% de las exportaciones aéreas del país, un 58% de la importaciones, 100 mil operaciones de cargue y descargue de aviones, y alrededor de 6 millones de pasajeros al año pasan por el Aeropuerto El Dorado.

No obstante, Bogotá cuenta con un sistema poco eficiente de manejo de la logística de la carga por vía terrestre, tiene algunas dificultades en el manejo de las basuras, no cuenta aún con plantas de tratamiento de aguas residuales terminadas y en funcionamiento óptimo, y algunos problemas de seguridad limitan el aprovechamiento pleno de las ventajas de contar con las instalaciones culturales y recreativas más grandes del país.

Es así como el gran reto territorial para incrementar la competitividad distrital consiste en generar las mejores condiciones posibles para atraer la inversión, generar mayor oferta de empleo y retener a la población más cualificada, creativa e innovadora del país, por medio de: el fortalecimiento de la capacidad de oferta de las infraestructuras socioeconómicas (de salud, formativas, culturales, recreativas, etc.); la consolidación de su sistema integrado de transporte por medio de la construcción de su primera línea del Metro; la conformación de un sistema ordenado para la logística de la carga basado en nodos de transporte especializado y el apoyo a la producción industrial local; el incentivo al desarrollo y consolidación de sectores productivos estratégicos basados en la especialización inteligente y el desarrollo de la economía naranja; y el impulso e incentivo de proyectos detonantes en sectores deficitarios y en sectores con alto valor patrimonial.

### **2.3.7. Avanzar hacia una nueva ruralidad**

Bogotá cuenta con más de 118 mil hectáreas de suelo rural (75% de su territorio), de las cuales la mayor parte hacen parte de grandes reservas forestales, páramos y paisajes productores de agua. Habitado por 16.500 personas (SDE, 2014), incluyendo los pequeños centros poblados, el suelo rural abarca los cerros orientales (13 mil ha.), y las cuencas media y alta del Tunjuelo (27 mil ha.), del río Blanco (36 mil ha.) y del río Sumapaz (42 mil ha.). La densidad de ocupación es de menos de 0.14 hab./ha. Esta población merece la mayor atención posible, la adopción de decisiones que le permitan desarrollarse plenamente, conectarse físicamente con el resto del territorio y virtualmente con el resto del mundo, diversificar sus formas de producción y generar nuevos campos de actividades relacionados con el turismo ambiental y la posibilidad de seguir siendo los guardianes de uno de los páramos más grandes del mundo.

La preservación de Sumapaz, incluyendo los páramos de Cruz Verde y Sumapaz como bienes naturales excepcionales productores de agua (Res. 1434/17), las áreas distritales incluidas dentro

del Parque Nacional Natural de Sumapaz (Res. 14/77), y las formas de vida rural alrededor de las redes de asentamientos poblados localizadas en los estrechos valles de los ríos Tunjuelo, Blanco y Sumapaz, implican para la Administración Distrital orientar algunas de las decisiones del ordenamiento territorial rural hacia garantizar que el proceso de integración (por medio de la consolidación de la red de carreteras rurales existentes), sea implementado de forma integral, asumiendo tanto el mejoramiento general de los principales centros poblados, como la implementación de programas para mejorar el hábitat rural campesino (saneamiento básico) y para la generación de centros especializados de apoyo para el turismo ambiental.

También se debe tener en cuenta que parte del suelo rural actualmente se localiza al norte de la ciudad (3,8 mil ha. o el 3% del suelo rural total), y se encuentra rodeado por procesos de suburbanización y áreas ocupadas por viveros, colegios, industria, clubes, etc. Allí, además, se encuentra la reserva productora Thomas Van der Hammen (1.395,16 ha. que equivalen a cerca del 1,5% del área rural), la cual requiere de especial atención para poder convertirse en un verdadero elemento natural, público y estructural del sistema ambiental del norte de la ciudad y en cumplimiento de su respectivo Plan de Manejo Ambiental.

Para fortalecer la calidad de vida en las áreas rurales de Bogotá, garantizar su integración al desarrollo distrital e incentivar la agricultura sostenible armónica con las áreas protegidas, resulta necesario: preservar el delicado ecosistema, los paisajes de páramo y los pequeños asentamientos humanos de las localidades de Usme y Sumapaz, en especial del Parque Nacional Natural de Sumapaz; conformar franjas de transición entre las áreas ya urbanizadas y las áreas rurales de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar; respetar la franja de los cerros orientales y proteger y preservar la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (Res. 463/05; Sent. 05/13; Res. 1766/16); adoptar una estrategia de ocupación que atienda de forma equilibrada las áreas de transición entre el área urbana de la localidad de Suba y los desarrollos suburbanos de los municipios vecinos de Cota y Chía, las cuales incluyen algunos elementos de la estructura ambiental regional; dotar a las viviendas rurales y a los centros poblados de servicios de saneamiento básico y de equipamientos comunales; generar un marco normativo de transición que permita establecer las condiciones mínimas de ocupación y construcción de los usos residenciales y para los comerciales y dotacionales; y volver viable la Reserva Van der Hammen por medio de un esquema realista de adquisición de suelos públicos y su integración espacial a procesos de desarrollo urbano equilibrados y ambientalmente armónicos y sostenibles.

### **2.3.8. Contar con un POT de Proyectos**

Los proyectos y programas del POT han tenido una baja ejecución porque el Programa de Ejecución quedó supeditado al marco fiscal de mediano plazo, al plan financiero plurianual de la Secretaría de Hacienda y a la disponibilidad de mayores recursos de inversión, los cuales dependerían del crecimiento del PIB distrital. Pese a lo anterior, los ingresos distritales crecieron por encima de las proyecciones del año 2003, pero el Programa de Ejecución no se ejecutó en más de un 36% debido, entre otras cosas, a que no fue implementado de forma adecuada en el ámbito sectorial. De otra parte, también los proyectos ejecutados han tenido una débil incidencia en la producción de una ciudad de calidad y en la realización de proyectos significativos y representativos de su condición de ciudad capital.

Esto solamente será posible a través de la ejecución de proyectos que incluyan la obra pública como el elemento propulsor de las actuaciones sobre el territorio y su complemento con actuaciones privadas reguladas por normas urbanísticas e incentivos. El objetivo es cualificar y consolidar fragmentos completos de ciudad con altos estándares de calidad de vida, que permitan contar con lugares emblemáticos y simbólicos que posicionen a Bogotá, no solo como un buen lugar para hacer negocios, sino como una de las capitales del mundo con inigualables espacios urbanos, destacando el espacio público como referente de identidad y calidad.

Debido a la importancia que reviste la ejecución de proyectos para la función planificadora del territorio y el desarrollo físico de la ciudad y las áreas rurales, es necesario: realizar proyectos estratégicos de gran escala que le permitan crecer, cualificar y consolidar el territorio distrital; adoptar un programa de ejecución basado en la clasificación de proyectos estratégicos, estructurantes y detonantes; dar prioridad a los proyectos estratégicos que permitan articular la estructura ambiental con el espacio público, así como integrar los componentes de la estructura funcional y de servicios con los de la estructura social y económica; y asegurar que en las Actuaciones Urbanas Integrales - AUI converjan la mayor cantidad de esfuerzos sectoriales.

### **2.3.9. Adoptar normas simples y facilitar el control de impactos**

La intensa dinámica de crecimiento y transformación de la ciudad ha rebasado el marco normativo que se ha consolidado desde la reglamentación del Decreto Distrital 619/00 y posteriormente del Decreto Distrital 190/04. Las áreas de actividad permitidas en la ciudad por medio de zonas delimitadas de usos exclusivos, no corresponden con la realidad registrada año tras año por el catastro distrital. Hoy en día, más de la tercera parte de las actividades productivas de la ciudad no son reconocidas por la norma actual. Parte de este problema se debe a la complejidad de la reglamentación urbanística, y, además, a que la norma no corresponde con el carácter dinámico de las actividades urbanas y su baja capacidad de adaptación a los entornos ya construidos.

Uno de los puntos iniciales para la definición de una planificación del territorio es la implementación de un cuerpo normativo basado en procedimientos de análisis claros y precisos de las realidades urbanísticas y edificatorias, así como su consecuente reflejo de los objetivos generales del modelo de ordenamiento que requiere la ciudad. Este tipo de metodología debe implementarse como una consecuencia de una estrategia general para el diseño de norma que considere múltiples variables, entre las cuales se destacan la forma de la ciudad y de los asentamientos rurales, las tipologías edificatorias que caracterizan las distintas formas de aglomeración de los tejidos urbanos y rurales, los elementos singulares físicos y con valor patrimonial que organizan el territorio, la localización de las actividades económicas, y, por supuesto, las condiciones socioeconómicas de la población.

En este aspecto Bogotá debe: simplificar sus normas, facilitar su lectura y e implementación, y permitir la multiplicidad de usos; adoptar un esquema de normas para facilitar la convivencia ciudadana, basado en la mitigación de impactos ambientales, funcionales; y permitir la mezcla de usos para reconocer la diversidad de las formas de producción de la ciudad, a fin de consolidar

centros y calles comerciales seguros para las comunidades locales de toda la ciudad, y para contar con barrios residenciales dinámicos y adecuadamente dotados de servicios para el desarrollo comunitario.

### **2.3.10. Fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza territorial**

La trascendencia y escala de las decisiones de ordenamiento territorial de Bogotá dentro del ámbito nacional, implican una institucionalidad fuerte, eficiente y transparente que garantice la ejecución del POT; esquemas de gobernanza que permitan la convergencia e interacción efectiva con ámbitos de escala regional y/o supra-municipal; esquemas de delegación de responsabilidades territoriales a gobiernos locales semejantes en tamaño y población; y la materialización del derecho de todos los ciudadanos a estar informados sobre los actos administrativos y las obras públicas se requieren para desarrollar, consolidar, conservar, renovar y mantener la ciudad y las áreas rurales.

Desde el punto de vista de los gobiernos locales, la distribución de responsabilidades administrativas y la ejecución de recursos por localidades, implica una desproporción territorial si se toma en cuenta que se trata de áreas muy disímiles y con tamaños de población muy distintos. Por ejemplo, tomando como referencia la localidad de Teusaquillo, Usme la supera 15 veces en tamaño, Ciudad Bolívar en 9 veces y Suba en 7 veces; desde el punto de vista de la población, Usme tiene 2,4 veces la población de Teusaquillo, Ciudad Bolívar 5,1 veces y Suba 9,8 veces. Las variaciones son tan grandes, que localidades como la de La Candelaria cabe 100 veces en la localidad de Usme y 50 veces en la localidad de Suba. Es así como, debido a que no es posible que la ciudadanía de una Localidad como la de Suba (1.250.734 habitantes) o Kennedy (1.187.315 habitantes) realicen un seguimiento de y control de la ejecución de obras, la gobernabilidad de estas localidades es muy débil y aleja a las comunidades de la participación cercana sobre las decisiones territoriales.

Esta combinación entre instituciones públicas y comunidades y organizaciones sociales, se refleja en la relación entre la gobernabilidad distrital y la gobernanza regional y local, la cual implica para Bogotá: propiciar los espacios necesarios para avanzar en procesos de planeación regional y en la conformación de esquemas de gobernanza metropolitana asociados a asuntos territoriales comunes; hacer ajustes institucionales para facilitar la gestión, la financiación y la ejecución del POT; crear un esquema de gerencias para administrar proyectos estratégicos del POT; adoptar un programa de ejecución y un sistema de ejecución que permitan evaluar y administrar el POT; adoptar normas simples y flexibles y facilitar los trámites administrativos; planificar en función de unidades territoriales con poblaciones semejantes que faciliten la gobernanza local, y el control y seguimiento a los propósitos del POT.

### **2.4. ¿Cómo atender esos retos?**

En primer término, es importante destacar que Bogotá inscribe las decisiones territoriales en el marco de la agenda internacional planteada por Naciones Unidas y en los avances en materia

ambiental que han sido incorporados en las grandes ciudades del mundo. En este sentido, los retos planteados constituyen asuntos territoriales y administrativos que son atendidos en el marco de la Nueva Agenda Urbana de ONU Hábitat de Quito del año 2016; las cumbres ambientales (Río, 1992; París, 2015); los enfoques ambientales urbanos planteados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA); los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU; y los énfasis y discusiones planteados en los Foros Económicos Mundiales sobre la competitividad.

En segundo término, para atender los principales retos identificados, se parte del propósito general de Mejorar la Calidad de Vida de todos los habitantes de Bogotá, procurando la oferta cualificada de elementos naturales, edificaciones, infraestructuras y espacios públicos que se requieren para alcanzar el desarrollo general de la sociedad e incrementar los niveles de satisfacción de todas las necesidades colectivas e individuales.

Esta visión se alcanza desarrollando los medios físicos y espaciales necesarios para procurar la felicidad de toda la ciudadanía bogotana, bajo un enfoque incluyente y sostenible que permita mejorar la percepción que puedan tener sobre el entorno natural y construido en el cual vive, fortaleciendo sus valores culturales como comunidad, y facilitando el cumplimiento de sus expectativas como individuos y como miembros de una sociedad democrática, solidaria y competitiva.

Es así como para cada uno de los retos planteados implica una responsabilidad ética: procurar el incremento de la felicidad individual y colectiva; unos principios prácticos: la sostenibilidad y la gobernabilidad/gobernanza territorial; y unas políticas, estrategias y objetivos específicos orientados en función de la visión general de Mejorar la Calidad de Vida de toda la ciudadanía.