Secretaría Distrital de Planeación
Revisión del POT 2018

Documento de Seguimiento y Evaluación del Decreto 190 de 2004

TOMO I
Componentes:

1. Suficiencia Legal
2. Articulación de Fines y Medios

DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
Decreto 190 de 2004

Tabla de contenido

TOMO I

Introducción

¿Qué es el Documento de Seguimiento y Evaluación - S&E?
¿Cuál es la relación del documento de S&E con el proceso de diagnóstico de la Revisión del POT?
¿Cómo debe realizarse el documento de S&E?
¿Cómo aproximarse al ejercicio de S&E cuando no se cuenta con un sistema de Expediente Urbano?
Aproximación general al presente ejercicio de S&E
Criterio de selección de los Ejes de análisis del documento de S&E
Componentes y Metodología

1. Primer Componente. Análisis de Suficiencia Legal

1.1 Aproximación

1.2 Desarrollo del Análisis
1.2.1 Estructura del Decreto 190 de 2004
1.2.2 Análisis del contenido por de componente del Decreto 190 de 2004
1.2.2.1 Componente General
1.2.2.2 Componente Urbano
1.2.2.3 Componente Rural

1.3 Conclusiones del Análisis de Suficiencia Jurídica y Lecciones Aprendidas
1.3.1 Principales Hallazgos
1.3.2 Lecciones Aprendidas

2. Segundo Componente. Análisis de Articulación de Fines y Medios

Aproximación general al Análisis de Articulación de Fines y Medios

Puntos Comunes de Partida a los tres ejes para el Análisis de Articulación de Fines y Medios

2.1 Eje Ambiente
Aproximación al Eje de Evaluación Ambiente
2.1.1 Gestión Ambiental
2.1.2 Ruralidad
2.1.3 Áreas de valor ambiental: Estructura Ecológica Principal

2.1.4 Amenazas y riesgos
2.1.5 Conclusiones del Eje Ambiental

2.2 Eje Estrategia Espacial
Aproximación al eje
Contexto. Concepción y Evolución de la Estrategia Espacial
Líneas de análisis del Eje
Matriz detallada de contenidos por Línea de Análisis para identificar Fines y Medios
Identificación general de la articulación de los Fines
Identificación general de la articulación de los Medios
Principales hallazgos generales
2.2.1 Encadenamientos comunes a Centralidades y Operaciones Estratégicas
2.2.2 Centralidades de Integración Nacional-Internacional
2.2.3 Centralidades de Integración Regional
2.2.4 Centralidades de Integración Urbana
2.2.5 Centralidades de Integración Zonal
2.2.6 Centros Poblados Rurales
2.2.7 Conclusiones generales del Análisis de Fines y Medios del eje Estrategia Espacial

2.3 Eje Ocupación Territorial
Matriz detallada de contenidos por Línea de Análisis para identificar Fines y Medios
2.3.1 Consolidación
2.3.1.1 Consolidación del Patrimonio Urbano
2.3.1.2 Consolidación de Tejido Residencial en Áreas Urbanas de Origen Legal
2.3.1.3 Consolidación por Medio de la Renovación Urbana
2.3.1.4 Consolidación de Áreas sin Desarrollar en Suelo Urbano
2.3.1.5 Consolidación de Asentamientos de Origen Informal
2.3.1.6. Consolidación de Asentamientos Rurales
2.3.1.7 Consolidación de Áreas de Producción Rural
2.3.2 Crecimiento
2.3.2.1 Crecimiento en Áreas de Expansión
2.3.2.2 Crecimiento Informal sobre Suelo Protegido
2.3.2.3 Crecimiento sobre Bordes Urbanos
2.3.3 Conclusiones generales del Análisis de Fines y Medios del Eje Ocupación Territorial

2.4 Hallazgos generales del Análisis de Articulación de Fines y medios - Lecciones Aprendidas

ANEXO 1.
Presentación de los Avances de los Análisis de Seguimiento y Evaluación del Decreto 190 de 2004

Introducción

¿Qué es el Documento de Seguimiento y Evaluación - S&E?

- Es uno de los tres componentes mínimos del soporte requerido para acompañar el proyecto de revisión de un POT, conjuntamente con la Memoria Justificativa y el Proyecto de Acuerdo. (*Artículo 9°. DECRETO 4002 DE 2004. Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997).*

- Evalúa resultados obtenidos durante la vigencia de un POT, respecto a los objetivos planteados y mecanismos definidos para lograrlos[1].

- Evalúa el cumplimiento de los compromisos adquiridos y busca establecer cuánto de lo pactado se ha llevado a cabo. Sobre esta base, y en concordancia con el espíritu de la revisión que se inicia, es posible identificar los aspectos clave a considerar en los ajustes. No obstante, solo mediante un proceso de diagnóstico más comprensivo se logra explicar más a fondo los problemas y las condiciones adversas que pueden subyacer estos resultados, por lo tanto, son ejercicios analíticos distintos y complementarios.

- En consideración a la precariedad de los sistemas de seguimiento y evaluación en el país, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial reconoce en sus recomendaciones para realizarlo, que este documento puede "*abordar solamente los aspectos que se consideren estratégicos en la perspectiva de desarrollo integral del municipio, y que sean fácilmente evaluables, porque cuentan con indicadores ya definidos o con la posibilidad de construirlos*".

¿Cuál es la relación del documento de S&E con el proceso de diagnóstico de la Revisión del POT?

Los lineamientos definidos por el Ministrio de Vivienda y Desarrollo Territorial para la realización de este documento de S&E sugieren dos puntos de partida, que a su vez han motivado la estrategia que se ha adoptado para la realización del presente documento[2]:

- No es posible adelantar una buena revisión del POT sin haber llevado a cabo previamente un balance de los resultados obtenidos de la aplicación del plan vigente hasta el momento de inicio de su revisión. Los informes técnicos de diagnóstico temático detallados necesarios para

---

[1] *6. EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN COMO CONDICIÓN PARA LA REVISION (tomado de pág. 18 Guía Metodológica 2.) El seguimiento y evaluación es el proceso que permite* ***medir el grado de desarrollo del Plan de Ordenamiento y el efecto de algunos factores en el desempeño general del municipio****. Además de ello, el seguimiento permite* ***evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, y establecer cuanto de lo pactado se ha llevado a cabo****. Sobre esta base, y en concordancia con el espíritu de la revisión,* ***es posible identificar los aspectos clave a ajustar.*** *El seguimiento y evaluación es un proceso ordenado por la ley 388 y* ***está en relación directa con el montaje de expedientes municipales****. Es además, condición imprescindible para iniciar el proceso de revisión del plan.*

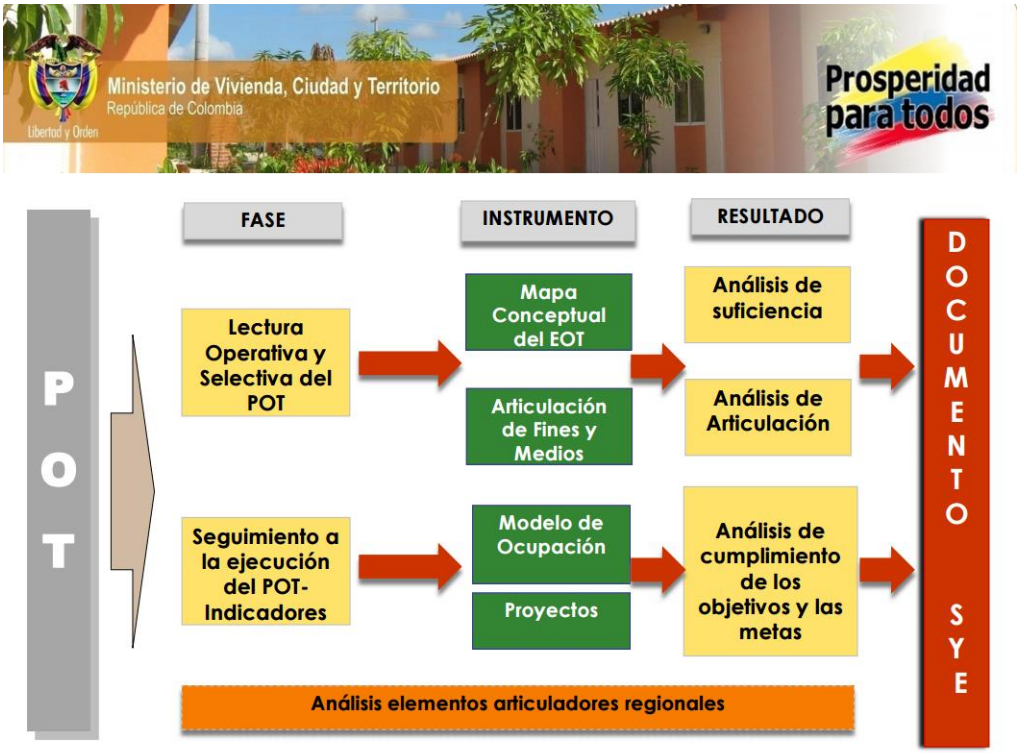
[2] *Guía Metodológica 2. Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial*. Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial 2005. Serie Planes de Ordenamiento Territorial.

Fuente:.http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Revisi%C3%B3n%20y%20Ajuste%20POT.pdf

comprender integralmente y en profundidad las nuevas dinámicas territoriales y desafíos de la gestión en cada sector, y soportar no solamente las modificaciones al plan vigente, sino las nuevas decisiones derivadas de tal revisión son una parte de ese proceso, pero no se enfocan en resaltar algunos aspectos críticos directamente asociados a la arquitectura del plan y a los sistemas de gestión existentes, afectan también la efectividad en implementación del plan.

- En consecuencia, en tanto que el proceso de S&E está metodológicamente orientado al análisis del encadenamiento de las decisiones del plan vigente y de su relación con los sistemas de gestión institucional para su realización y monitoreo, puede constituir una lectura panorámica de la gestión institucional en la implementación del conjunto de las decisiones estratégicas del POT, de la cual potencialmente derivan importantes lecciones para la estructuración de una revisión, y la identificación de rutas críticas que no emergen de los análisis problemáticos que se enfatizan durante los procesos de diagnóstico.

¿Cómo debe realizarse el documento de S&E?



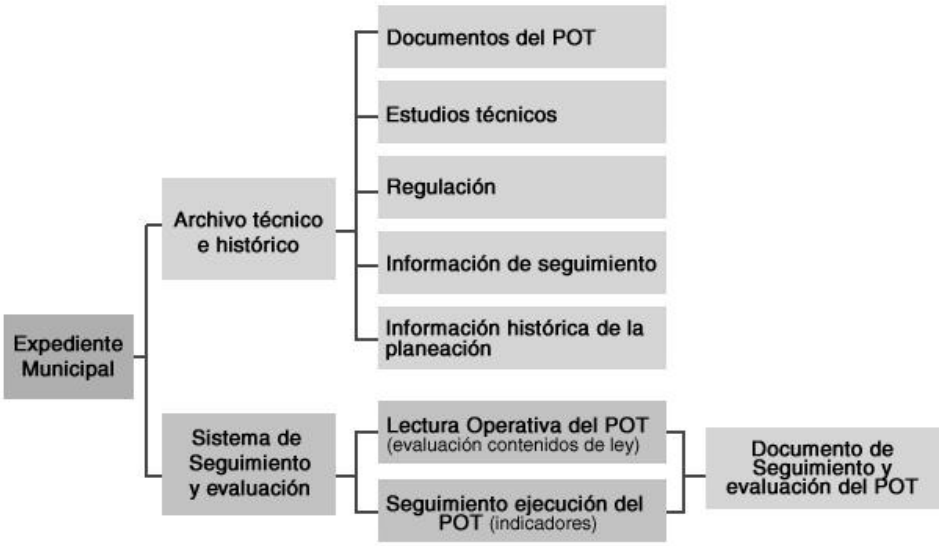
Fuente: http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Diagnostico%20en%20los%20POT.pdf

Los lineamientos Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial para el desarrollo del documento de Seguimiento y Evaluación del POT vigente en un proceso de revisión, señalan cuatro componentes, o etapas de análisis, las cuales involucran la revisión de distintos aspectos del mismo. Estos son el análisis de suficiencia, el análisis de articulación y el análisis de cumplimiento, que a su vez evalúa por un lado los avances hacia el logro de los objetivos territoriales estratégicos y la evaluación del logro de metas asociadas a la realización de los proyectos del programa de ejecución.

Los materiales metodológicos que se han dispuesto para indicar metodológicamente cómo aproximarse a estos análisis, constituyen orientaciones generales para la realización de las cuatro

etapas de analísis mencionadas, las cuales pueden adaptarse a las condiciones propias del POT analizado y a la disponibilidad de información en cada municipio. En ese orden de ideas, el presente documento de S&E se ha estructurado en los cuatro componentes definidos, ajustando las metodologías de análisis de cada componente a: i) las especificidades de la estructura del Decreto 190 de 2004, ii) las limitaciones de información sobre las actuaciones territoriales realizadas e indicadores de sus efectos sobre el territorio, y iii) la conveniencia de un enfoque MACRO y ESTRATEGICO de análisis del POT vigente, como aporte distintivo de este ejercicio al proceso de estructuración general de un nuevo plan.

En tanto que las sugerencias metodológicas del Ministerio para la realización de los análisis que debe contener el documento de S&E, presumen la existencia del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Expediente Municipal como lo establece la Ley, en su ausencia es necesario ajustar un poco las aproximaciones para aún así lograr algunos resultados útiles. El monitoreo territorial sistemático y de gestión de la información necesarios para conocer el de estado avance en los compromisos y su efecto en el logro de las apuestas estratégicas de largo plazo, es la base para producir los insumos esperados mediante estos análisis para las revisiones. En particular, la aplicación del catálogo de indicadores básicos sugeridos para medir los efectos de la implementación de las actuaciones territoriales previstas o delegadas a otros instrumentos por el POT, puede ser la más difícil de subsanar. Más aún, en ausencia de una estructuración de ejes de observación de largo plazo que permitan comprender la efectividad de la gestión y las inversiones realizadas de cara a las grandes apuestas del POT, es un gran desafío determinar si algunos obstáculos nacen de la arquitectura misma del plan o de arreglos institucionales incompletos.



Fuente: http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-de-ordenamiento-territorial

En el marco de lo anterior, un documento de evaluación y seguimiento en condiciones ideales articularía el sistema de información del Expediente Distrital para construir puntos de partida para un proceso de revisión de un POT, además de nutrir el proceso de diagnóstico mediante el balance de las variaciones en los indicadores definidos para los ejes de observación, y la disponibilidad de nuevas líneas base para los aspectos que conviene continuar evaluando durante la vigencia de siguientes POTs.

¿Cómo aproximarse al ejercicio de S&E cuando no se cuenta con un sistema de Expediente Urbano?

En el caso de Bogotá, el sistema de seguimiento y evaluación que debe configurarse mediante la implementación del Expediente Urbano no ha sido implementado durante el transcurso de las vigencias de los Decretos 619 de 2000, ni 190 de 2004. Tal situación determina enormes restricciones para la elaboración de este documento de S&E, en tanto que restringe el proceso a la evaluación a partir de una gestión puntual de reconstrucción de información. Este proceso se enfrenta además al hecho de que las instituciones Distritales responsables de los diversos compromisos definidos por el POT, no hayan estructurado tampoco durante este tiempo herramientas internas de planeación, ni de control de la gestión de las áreas responsables de su implementación, ya sea que el POT las haya asignado directamente a la entidad, o que bien le correspondan en virtud de sus funciones.

Hay dos problemas institucionales de fondo que afectan la posibilidad de reconstruir el seguimiento con información de las entidades: i) la mayoría de las entidades distritales desconocen los compromisos definidos por el POT para cada temática; ii) no están conscientes de su papel en la cadena de actuaciones establecida para el cumplimiento de los mismos. Esto se hizo evidente durante el ejercicio de *Balance Preliminar* realizado por SDP en julio de 2016, con el propósito de construir hipótesis preliminares sobre los principales desafíos que se presentaron en la implementación del plan vigente. El proceso posterior de recolección de información diseñado para soportar el análisis territorial del componente de *seguimiento a la ejecución* del presente documento, demostró además que la mayor parte de las áreas directamente responsables no cuentan con mecanismos institucionalizados para visualizar, planear, ni verificar lo que les corresponde desarrollar - mucho menos identificar los vacíos en la gestión de largo plazo. Lo anterior con excepción de algunas de las entidades a cargo de la ejecución de las obras de infraestructura específicamente definidas por el Programa de Ejecución del artículo 70 del Decreto 190 de 2004.

Las entidades consultadas durante el proceso de reconstrucción de la información de este seguimiento, han acudido principalmente al sistema SEGPLAN en su esfuerzo por recolectar la información histórica que requiere este ejercicio. Sin embargo, el SEGPLAN no constituye un mecanismo idóneo para poderlo hacer, en la medida en que: i) carece de mecanismos idóneos de geo-referenciación detallada de la inversión; ii) agrupa las actuaciones territoriales (programas y proyectos POT) en *proyectos de inversión* asociados a metas sectoriales en el marco de los ejes de acción de cada plan de desarrollo y; iii) no registra la gestión del planeamiento derivado del cual a menudo derivan las actuaciones territoriales específicas, ni su grado de implementación, excepto en lo referente a contrataciones asociadas.

Aproximación general al presente ejercicio de S&E

Todas las condiciones anteriores determinan el enfoque y la profundidad que se la ha dado a este documento de S&E. Las mismas situaciones, muy probablemente se enfrentaron en otros ejercicios de seguimiento que precedieron, en el marco de las iniciativas de revisión excepcional del POT adelantadas por administraciones anteriores en 2011 y 2014. No obstante, adicionalmente, en el presente ejercicio ha sido imposible contar con la base de esos esfuerzos previos, en razón a dos problemas estructurales adicionales que se han identificado durante la realización del mismo: i) no existen en la SDP los mecanismos institucionalizados que sistemáticamente preserven los documentos, estudios, y consultorías de apoyo que nutrieron los procesos anteriores; ii) no se

incorporaron al sistema de Expediente Distrital los insumos y matrices que soportan los análisis realizados anteriormente para cada componente de S&E. De manera que aunque informalmente ha sido posible recuperar algunos textos que hicieron parte de esos esfuerzos anteriores, no ha sido posible contar con las evidencias que sustanciaron sus hallazgos, ni los insumos que llevaron a sus conclusiones.

En ese orden de ideas, no solamente ha sido necesario realizar un ejercicio de S&E completamente nuevo, sino enfocarlo de manera que en articulación con los demás estudios de detalle que configuran el proceso de diagnóstico de esta revisión general, aporte a la comprensión global de la efectividad de los arreglos institucionales existentes para lograr la materialización sobre el territorio, de las actuaciones territoriales definidas por el POT. Esta intención se refleja principalmente en un énfasis mayor del presente ejercicio hacia la georeferenciación de las actuaciones que efectivamente se realizaron sobre el territorio y en el análisis de las tendencias espaciales de las mismas de cara a las estrategias espaciales y apuestas territoriales estructurantes del plan.

En consecuencia *el enfoque que se le ha dado a este documento de Seguimiento y Evaluación es Macro y Estratégico.* Es *macro*, en el sentido en que apunta a una mirada de conjunto que permita reconocer tendencias espaciales de las actuaciones territoriales realizadas en el marco del programa de ejecución del POT y aquellas delegadas a instrumentos de planeamiento derivado, sin intentar detallar niveles de ejecución por sector, como ha sido tradicionalmente analizado. Es *estratégico*, en la medida en que selecciona únicamente tres ejes de lectura, que como se explica a continuación, recogen las grandes apuestas territoriales del POT vigente.

De tal manera, a pesar de la escasez de información, se intenta visibilizar la manera en que se llevan a término las actuaciones cruciales que estableció el plan para lograr sus propósitos en cada eje. La renuncia a un análisis comprehensivo, responde en este caso, no solamente de la incapacidad institucional actual para reportar los avances detallados en todos los compromisos del POT, sino también a una estrategia alterna de seguimiento que controvierte la cultura de seguimiento a la inversión instituida por SEGPLAN, la cual impide observar los resultados de la gestión pública sobre el territorio.

Criterio de selección de los Ejes de análisis del documento de S&E

Las decisiones del Decreto 190 de 2004 pueden analizarse de muchas maneras. Los análisis que se han realizado hasta ahora, han estado enfocados en las temáticas, particularmente en los sistemas generales. Eso es muy importante para evaluar la gestión de los sectores y para comprender los desafíos en cada ámbito institucionalizado de intervención. Sinembargo, en tanto que es predecible que los niveles de ejecución de las obras públicas que priorizó el POT son en general bajos, para la realización de una revisión general interesa más en este momento abordar el seguimiento del plan como conjunto, y en una perspectiva más espacial que permita discernir en varias dimensiones de análisis estratégico el cumplimiento de las ejecuciones en otra perspectiva: su aporte de cara a las grandes apuestas territoriales del plan.

La configuración territorial de largo plazo planteada por el POT del 2004, se plasma fundamentalmente en torno a tres conjuntos de decisiones: el primero, las asociadas con el Ambiente; el segundo, las asociadas con la Estrategia Espacial de consolidación de la plataforma para la actividad económica y de integración regional; y el tercero asociadas a diversas aspiraciones y apuestas con respecto a la Ocupación Territorial. En ese contexto, las decisiones específicas del

plan sobre la consolidación de los sistemas generales, la selección de las actuaciones urbanas integrales prioritarias y las normas para el desarrollo del suelo privado, pueden analizarse en perspectiva de los desafíos planteados por el plan, asociados a cada uno de ellos.

Los propósitos de desarrollo sostenible, productividad, competitividad, equidad e inclusión que enmarcaron el Decreto 190 de 2004, a pesar de no estar desarrollados de manera que sea posible evaluarlos como objetivos verificables, implícitamente conectan las decisiones de cada eje seleccionado, y parecen reflejarse también en las decisiones detalladas de priorización de las actuaciones territoriales (programas y proyectos). El presente ejercicio no podrá verificarlo exactamente justamente porque todos quedaron demasiado indefinidos tanto a nivel de articulado como del DTS.

No obstante, la evaluación enfocada hacia estos tres ejes aportará algunas luces sobre ello en la medida en que es posible asociar de una manera amplia: al eje Ambiente con las intenciones de desarrollo sostenible; al eje de Estrategia Espacial a las de productividad, competitividad e inclusión; y al eje de Ocupación Territorial a las de inclusión y equidad. De manera que se podrá verificar en la geografía de los hechos territoriales o actuaciones en cada eje de evaluación, el nivel general de convergencia de tales intenciones generales difusas, con algunos aspectos específicos de la gestión territorial a la cual que le apuntaba el Decreto 190 de 2004.

Los tres ejes estratégicos de evaluación mencionados se esbozan a continuación, como introducción a los ejercicios de análisis que componen este documento. Para mayor detalle, los contenidos temáticos generales de cada eje se esbozan en un diagrama de estructura del eje al inicio de la sección que le corresponde en el capítulo de Análisis de Articulación de Fines y Medios; adicionalmente se detallan la totalidad de las decisiones asociadas a cada uno, por línea de análisis en plegables del mismo capítulo.

1. Ambiente. A partir de la definición de un eje Ambiente de evaluación, este ejercicio se propone recoger todas las decisiones del Decreto 190 de 2004 dirigidas a equilibrar algunas de las tensiones existentes entre las actividades urbanas, los patrones de asentamiento y consumo, y algunas prácticas de producción del medio construido con los servicios ambientales (agua, aire) y los ecosistemas del territorio (EEP). Responden al propósito general de desarrollo sostenible que se enuncia en distintos apartes de los objetivos de la revisión, sus políticas generales y correspondientes estrategias, así como en el componente general. La matriz del eje ambiente refleja los conjuntos de decisiones identificadas del POT asociadas con las temáticas de *gestión ambiental*, transición con la *ruralidad*, el manejo de las *áreas de valor ecológico*, y el manejo de las *amenazas y riesgos*.

2. Estrategia Espacial. Así mismo, a partir del eje de Estrategia Espacial, se recogen para esta evaluación el conjunto de decisiones del POT que se enfocan en la consolidación de una plataforma territorial que sostenga adecuadamente los procesos de aglomeración económica y especialización, así como los de integración regional. Se relaciona directamente con la apuesta de configuración de una red regional de ciudades, una red urbana de centralidades y una red de centros poblados rurales, la cual a su vez está asociada a las intenciones de mejorar la competitividad, la productividad y la inclusión territorial. La matriz del eje refleja los conjuntos de decisiones identificadas en el POT asociadas a las Centralidades y Operaciones estratégicas, o actuaciones urbanas integrales, priorizadas por el Decreto 190 de 2004 para consolidar las condiciones necesarias para impulsar, especializar y conectar estas zonas clave. A otra escala, se consideró una aproximación análoga para

la especialización funcional y articulación de los Centros Poblados Rurales, y para la articulación del D.C. a nivel regional.

3. Ocupación Territorial. Finalmente, a partir del eje de Ocupación Territorial, este ejercicio se propone recoger todas las decisiones del POT que se enfocan en la ocupación (y por tanto intervención) diferenciada del territorio en función de varios propósitos mayores. Se asocia en sentido amplio a los objetivos y estrategias generales de Equidad e Inclusión del componente general, en tanto que incorpora especialmente las apuestas relacionadas con la habitabilidad. En este sentido se aborda desde los dos desafíos centrales de la ocupación: la consolidación y el crecimiento. En el marco de la consolidación de consideran las intervenciones asociadas a la cualificación de lo existente (de origen formal e informal) y la densificación, así como el suelo productivo y los asentamientos rurales; mientras que en el marco del crecimiento se abordan los desafíos de la producción de suelo con servicios para vivienda ascequible, y las estrategias de borde de transición entre lo urbano y lo rural, así como entre la ciudad y la región. Interesa a este eje observar la manera en que los proyectos públicos contribuyeron a la habitabilidad, y el efecto de las normas e instrumentos en la producción y consumo de suelo.

En todos los ejes, es necesario resaltar que, en todo caso, el alcance de los ejercicios analíticos que comprende este documento de S&E logrará apenas identificar algunas señales de convergencia de las actuaciones territoriales con las intenciones del POT. Solamente los diagnósticos temáticos completos podrán explicar la multiplicidad de factores y desafíos detrás de las tendencias que sugiera el ejercicio cartográfico de la inversión en los tres ejes de evaluación.

Componentes y Metodología

Los componentes del documento de S&E se desarrollan cada uno en un capítulo, cada uno de ellos enfocado en un propósito:

1. Análisis de Suficiencia. Según las matrices sugeridas por MINVIV puede inferirse que mediante este análisis de suficiencia legal del plan vigente se busca comprender en forma detallada, hasta qué punto el POT vigente cumple con los contenidos legalmente exigidos por la Ley 388 y aprovechar el proceso de revisión para garantizar la coherencia de su estructura frente a lo establecido por la Ley 388. Este ejercicio analítico parece estar orientado a que en una revisión se subsanen errores y/o vacíos de forma del POT en proceso de revisión con posibles implicaciones jurídicas.

En tanto que la metodología de revisión refleja un enfoque de revisión operativa, más que de sustancia, en nuestro criterio, al considerar la estabilidad jurídica que tuvo el Decreto 190 de 2004, se ha encontrado que conviene mejor en este caso enfocar el análisis jurídico orientado a dos propósitos que contribuyen sustancialmente a la revisión en curso: i) aclarar las estructuras jurídicas superpuestas que se evidencian en el Decreto 190 de 2004, las cuales dificultaron la interpretación de sus contenidos estructurales durante su vigencia; ii) establecer los rasgos particulares de la técnica jurídica utilizada en la redacción del Decreto 190 de 2004, la cual para este ejercicio de S&E ha dificultado el análisis de fines y medios; y en consecuencia ha requerido una variación a la metodología sugerida para su buen desarrollo.

2. Análisis de Articulación de Fines y Medios. A partir de la guía metodológica y el modelo de matriz sugerido por MINVIV para adelantar el análisis de Fines y Medios, es posible inferir que el propósito de este componente es lograr comprender si existe la necesaria convergencia entre los objetivos,

estrategias generales y decisiones específicas del plan vigente, a partir del encadenamiento de decisiones que garanticen el proceso necesario para avanzar hacia las grandes apuestas del plan. Para ello, se sugiere una lectura selectiva del POT, la cual en este caso se ha enfocado en torno a tres ejes de evaluación estratégica seleccionados, con el propósito de que constituya la estructura para el análisis de cumplimiento de objetivos que le sigue. Este constituye el segundo capítulo de este documento de S&E.

3. Análisis de Cumplimiento de los objetivos y metas. De los lineamientos del MINVIV para este fin, pueden identificarse dos componentes más, correspondientes a la evaluación de resultados generales de las decisiones sobre el territorio y a la de ejecución de proyectos por vía del seguimiento a la inversión Distrital. Estos son:

El análisis selectivo y estratégico orientado a evaluar logros y desafíos en la puesta en marcha del conjunto de decisiones que desarrollarían los componentes territoriales esenciales del plan, de los cuales dependen las apuestas del *modelo de ocupación*, o como lo intenta esbozar la Ley 388 en su artículo 14, *la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, y grandes infraestructuras necesarias para soportarla*. En este caso, los ejes Ambiente, Estrategia Espacial y Ocupación Territorial, recogen cada uno, diferentes aspectos centrales de tal *modelo*.

El análisis de la implementación del programa de ejecución del POT y sus escenarios en el marco del seguimiento a la inversión de los Planes de Desarrollo.

En este caso, como se ha planteado ya respecto al análisis de Fines y Medios, se han enfocado estos dos análisis en evaluar el cumplimiento de las cadenas de compromisos centrales para el logro de las grandes apuestas territoriales del POT, a partir del seguimiento a los avances en la implementación de las actuaciones territoriales definidas directa o indirectamente (planeamiento derivado) por el POT.

Si bien la expectativa que refleja la metodología sugerida por el MINVIV es que el desarrollo de los análisis de estos dos últimos componentes de la evaluación se reflejen mediante indicadores, ya sea de ejecución, de resultado o de impacto; lo cierto en este caso es que en ausencia de todo tipo de sistemas de seguimiento a los compromisos y proyectos específicos del POT, tanto como de sus planeamientos derivados, ha sido difícil incluso determinar qué parte de las actuaciones territoriales de inversión pública señaladas por el plan ha sido ejecutada. En consecuencia, ha sido aún más difísil determinar su impacto territorial. En este sentido, en el desarrollo del presente ejercicio se han enfocado los mayores esfuerzos en la georeferenciación detallada de las inversiones, buscando lograr por lo menos observar las tendencias geográficas en la realización de las mismas, para así inferir su alineamiento a los grandes propósitos del plan.

De otra parte, los indicadores territoriales catalogados por la SDP se encuentran registrados en varios catálogos hasta el 2015. Aunque se han realizados avances estructurarlos y ponerlos al servicio del proceso de diagnóstico de la actual revisión, no hacen parte de líneas de observación de efectos de las actuaciones territoriales derivadas del POT monitoreadas en el tiempo. Sin embargo, han sido consultados e incorporados como insumo cuando han resultado útiles para sustanciar alguna de las líneas de análisis del S&E.

Metodología de recolección y sistematización de los insumos

En la misma dirección de fortalecimiento del análisis cualitativo con métodos cuantitativos, se han solicitado a las entidades responsables durante este ejercicio datos e indicadores de avance en la implementación de algunos planes y programas específicos, buscando incorporar en estos últimos dos componentes algunas mediciones de logro, distintas a la inversión. Para ello se diseñaron fichas técnicas en las cuales de acuerdo con cada línea temática identificada mediante el análisis de Fines y Medios, se consultó específicamente por las actuaciones definidas en el POT y los planeamientos derivados. Fue necesario incorporar al ejercicio este mecanismo de recolección de información primaria sobre los niveles de avance en la implementación de programas y proyectos específicos, su geo-referenciación y la inversión realizada entre 2004 y 2015, porque como ya se ha planteado anteriormente, la estructuración de los reportes de las entidades a la SDP por medio de SEGPLAN refleja solo parcialmente lo requerido por este ejercicio.

Las fichas diligenciadas constituyen el soporte documental del presente documento. Estas fueron formalmente presentadas a las entidades en mesas técnicas con las áreas responsables, explicando la naturaleza del análisis en curso y las características de la información requerida. Posteriormente fueron recibidas formalmente por el equipo, remitidas y avaladas por medio de los delegados institucionales designados formalmente para POT por la cabeza de cada entidad. Así mismo, fueron revisadas y devueltas con observaciones detalladas para su complemento, cuando fue necesario. A partir de este mecanismo, se ha validado y procurado la mejor calidad posible de los datos utilizados en este ejercicio de evaluación; aunque a pesar de ello muchos vacíos persisten al momento de cierre de esta versión del documento de S&E. La versión final de estas fichas, se han compilado como soporte de cada eje, como anexo del presente documento.

Limitaciones del ejercicio

Hay desafíos que limitan el alcance y la precisión de este ejercicio de evaluación.

i) El POT delega la precisión de varios tipos de decisiones a instrumentos de planeamiento derivado. Es decir, que el encadenamiento para materializar las actuaciones territoriales se encuentra fuera del plan. El alcance de este ejercicio no permite estudiar en detalle la totalidad de las reglamentaciones, ni analizar en detalle planes maestros ni planes de detalle. Por tal motivo solamente se podrá registrar las actuaciones territoriales ordenadas por estos instrumentos de detalle que hayan sido reportadas durante el proceso de recolección de información primaria y registradas por las entidades responsables en las fichas desarrolladas para el presente ejercicio.

ii) La materialización del plan involucra actuaciones públicas y de las privadas orientadas principalmente por las normas urbanísticas. En general no están dispuestos mecanismos idóneos, ni existen en este momento estudios de detalle que permitan analizar los efectos de las normas de la UPZs en el desarrollo de la ciudad. En ese orden de ideas, se podrán revisar apenas algunas dinámicas de manera muy general y mediante mecanismos básicos apoyados en información catastral y los módulos geográficos de SDP existentes.

iii) La mayoría de las entidades responsables de las actuaciones territoriales no han desarrollado mecanismos de registro sistemático y geo-referenciado de sus inversiones en actuaciones territoriales. Esta situación sumada a la ausencia de un sistema de Expediente Distrital articulado al sistema de SEGPLAN, que permita contar con la geo-referenciación de las inversiones específicas,

dificulta evaluar la pertinencia de las inversiones de los planes de desarrollo respecto al proceso integral de desarrollo urbano orientado por el POT, así como verificar las contribuciones de la gestión de cada institución en relación con sus compromisos específicos derivados del POT. En consecuencia, el equipo a cargo del presente ejercicio, ha tenido que realizar la labor de georeferenciación de forma artesanal, lo cual es dispendioso y requiere información desagregada de las inversiones, la cual solo se encuentra al interior de cada entidad.

iv) Los proyectos e inversiones en programas del POT son difíciles de identificar entre los proyectos de inversión reportados por las entidades, porque no son señalados como tal. Esto ha obligado a la construcción de bases de datos propias para este ejercicio y la clasificación de los mismos bajo el buen criterio del equipo técnico a cargo de la evaluación del cumplimiento de proyectos.

v) Las fichas técnicas diseñadas para la recolección de datos en las entidades por eje para este ejercicio, han sido diligenciadas por las entidades consultadas con diversos niveles de diligencia y precisión. En la mayoría de los casos no cubren el escenario de seguimiento 2004-2015, y reflejan la ausencia general de mecanismos de seguimiento y monitoreo de largo plazo - orientados a resultados, en el Distrito.

Componente 1
Análisis de Suficiencia Legal

1. Primer Componente. Análisis de Suficiencia Legal

El análisis de suficiencia jurídica consiste en una verificación de la correspondencia de los contenidos del POT con las exigencias contempladas en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios –contenidos en el Decreto Único del Sector Vivienda 1077 de 2015–.

La evaluación de los lineamientos metodológicos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el ejercicio de evaluación de Suficiencia Legal, sugiere que en condiciones de una revisión parcial de un POT, la revisión de contenidos y alcance de los mismos implica la posibilidad de tomar la oportunidad de subsanar aquellos aspectos que pudiesen estar incompletos o ausentes. En el caso de la revisión ordinaria del POT de Bogotá, se encuentra que este tipo de aproximación de verificación comprehensiva puede ser menos útil al ejercicio, que un análisis más estratégico.

De manera que, debido a que tales metodologías son indicativas, para este ejercicio conviene enfocar el análisis hacia una evaluación que permita atender dos inquietudes que han surgido de la aplicación del Decreto 190 de 2004, del cual pueden derivar lecciones útiles al proceso de estructuración y redacción de un nuevo articulado para la revisión ordinaria del POT:

- La necesidad de comprender mejor los rasgos principales de estructura jurídica que han dificultado su interpretación, en particular respecto a la jerarquía y vigencia de las decisiones que contiene.

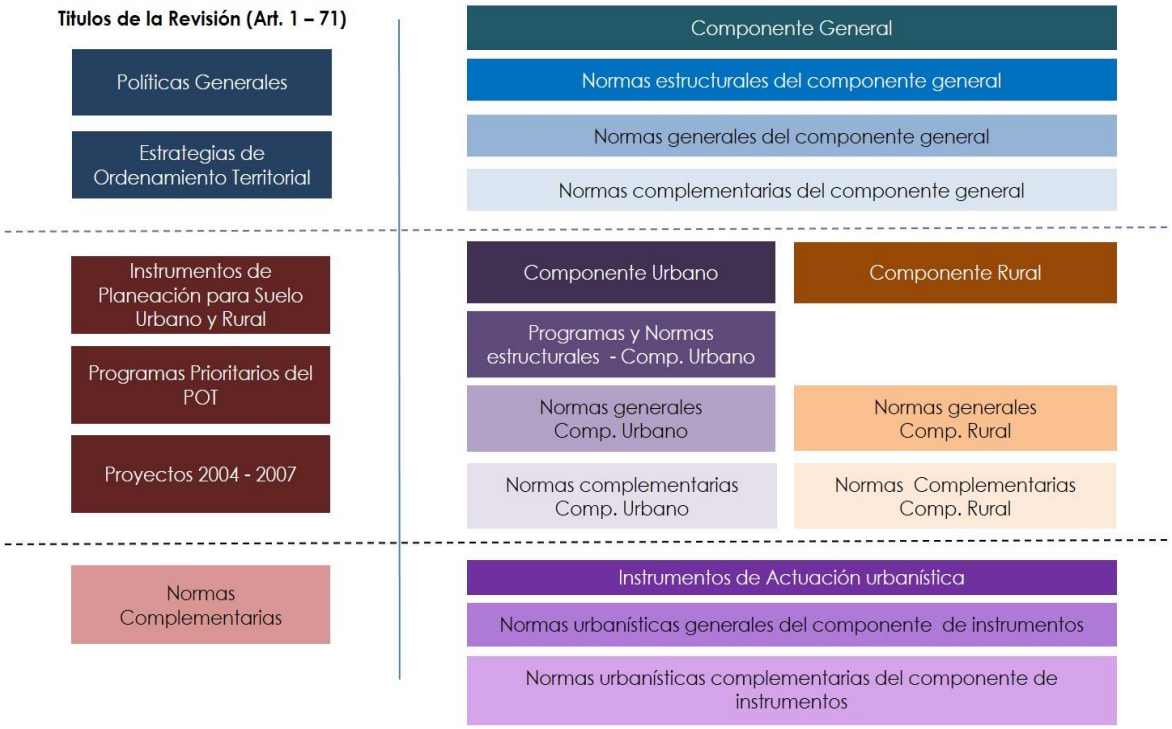
- La necesidad de comprender mejor las formas de redacción y desarrollo del articulado, que crean problemas posteriores para su seguimiento, en particular la manera en que los fines y medios están integrados.

1.1 Aproximación

De acuerdo con los lineamientos metodológicos de MINVIV, el análisis de suficiencia legal en el marco de un proceso de revisión se puede enfocar en la verificación de que los contenidos del articulado del POT estén completos. Para ello se han desarrollado matrices indicativas como material de referencia para adelantar el ejercicio ítem por ítem en concordancia con las exigencias de la Ley 388 de 1997. No obstante, en el caso del POT de Bogotá, ya vigente durante más de 12 años, existen otras consideraciones que sugieren la conveniencia de otra aproximación para que del ejercicio, en paralelo con otros diagnósticos temáticos que identificarán los complementos que sean técnicamente necesarios, en perspectiva de este ejercicio de evaluación y de extraer algunas lecciones aprendidas de la aplicación del Decreto 190 de 2004, se ha considerado más relevante un análisis de estructura.

Este enfoque del análisis de suficiencia legal se aborda en perspectiva de resaltar dos características centrales del Decreto 190 de 2004 que han tenido implicaciones directas sobre otros de los análisis comprendidos en el documento de Seguimiento y Evaluación: el ejercicio de Fines y Medios, así como la evaluación de logros. Estas características singulares han generado importantes debates técnicos a lo largo de su vigencia, tanto en relación con los desafíos que suscitaron frente a la construcción de sistemas de seguimiento; así como jurídicos, en los momentos de interpretación de varios temas relevantes como las revisiones parciales y la jerarquía de las decisiones de los Planes Maestros.

En esa perspectiva, como primera etapa de esta evaluación de suficiencia jurídica, se desarrolló un diagrama detallado de la estructura legal del articulado (Ver Matriz detallada de Estructura del Articulado del POT - Decreto 190 de 2004), la cual se sintetiza en el siguiente diagrama:



La segunda etapa de este análisis, consistió en el desarrollo de tablas con el objetivo de desglosar Objetivos, Estrategias y Políticas del primer cuerpo de la estructura del plan, correspondiente al cuerpo independiente de artículos de carácter estructural y general incorporados mediante la revisión en perspectiva regional.

La tercera etapa, correspondió a la formulación técnica de hipótesis basadas en los hallazgos derivados de estas dos etapas preliminares, en el marco de su aplicación práctica a los ejercicios de análisis de enlazamiento entre las decisiones que fueron realizados por líneas temáticas, en articulación con el desarrollo del análisis de articulación de fines y medios o componente 2 del SyE.

Finalmente, se adelantó el análisis jurídico detallado, enfocado en establecer si el POT de Bogotá (Decreto 190 de 2004) presenta los contenidos mínimos de cada uno de los componentes (general, urbano y rural) según las exigencias que al respecto contiene la normativa nacional –Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015–, identificando los posibles vacíos jurídicos y derivando de tal estudio las conclusiones del análisis de suficiencia jurídica. Para lograrlo, se desarrollaron los siguientes pasos: i) el análisis de la estructura del Decreto 190 de 2004; ii) la verificación sistemática de los contenidos exigidos por la Ley 388 de 1997 –y sus decretos reglamentarios– en lo componentes general, urbano y rural, dentro del articulado y la cartografía del Decreto 190 de 2004; y iii) la síntesis de las conclusiones sobre suficiencia jurídica del mismo.

1.2 Desarrollo del Análisis

1.2.1 Estructura del Decreto 190 de 2004

El Decreto 190 de 2004 –POT de Bogotá– compila los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003. Al tratarse de una compilación normativa, el POT inicia con la revisión de 2003 que comienza con un Título I "Hacia la construcción compartida de la región Bogotá Cundinamarca: Compromisos del Distrito Capital", dicho título se compone de un capítulo único que contiene los "objetivos para el ordenamiento territorial del Distrito Capital en Perspectiva Regional".

Posteriormente, el Título II contempla los "ajustes en el modelo de ordenamiento del Distrito Capital en la perspectiva de consolidación de la Red de Ciudades", estableciendo a su turno un Capítulo 1 con las políticas generales para el Distrito Capital y un Capítulo 2 con la estrategia de ordenamiento para el Distrito Capital (lo que incluye: estructura ecológica principal, estructura funcional y de servicios, sistema de movilidad, sistema de equipamientos, sistema de espacio público, sistemas generales de servicios públicos, estructura socio-económica espacial, estructura del territorio rural).

El Título III "Estrategia integral de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo previstos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997", se compone de un Capítulo 1 "Sistemas de Gestión Integrada para la distribución equitativa", Capítulo 2 "Otros Instrumentos de Planeamiento", Capítulo 3 "Otras Normas Generales e instrumentos de gestión" y Capítulo 4 "Planeamiento del Suelo rural".

El Título IV se denomina "Participación de las alcaldías locales en la gestión, aplicación, ejecución, seguimiento, evaluación y control social del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá". Por su parte, el Título V se refiere a la "Inversión y ejecución prioritaria del Plan de Ordenamiento Territorial", desagregándose así: Capítulo 1 "Programas Prioritarios del Plan de Ordenamiento Territorial", Capítulo 2 "Proyectos 2004-2007" y Capítulo 3 "Proyectos Prioritarios 2004-2007 vinculados con las operaciones estratégicas".

Después el Decreto 190 de 2004 vuelve incluir un Título I que se nombró "Componente General del Plan de Ordenamiento de Bogotá", compuesto por un Capítulo 2 "Estructura Ecológica Principal", (Subcapítulo 1. Definición, objetivos, componentes y principios de la Estructura Ecológica Principal; Subcapítulo 2. Primer componente de la Estructura Ecológica Principal: El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital; Subcapítulo 3. Segundo componente de la Estructura Ecológica Principal: Parques Urbanos y Subcapítulo 4. Tercer componente de la Estructura Ecológica Principal: Área de Manejo Especial del Río Bogotá) y Capítulo 3 "Perímetros".

En el Título II se ubica el "Componente Urbano" desglosado en el Subtítulo 1 "Políticas sobre uso y ocupación del suelo urbano y del suelo de expansión" (Capítulo 1 "Políticas sobre medio ambiente y recursos naturales", Capítulo 2 "Políticas sobre sistemas generales urbanos" –derogado por el artículo 286 del Decreto 469 de 2003–, Capítulo 3 "Políticas sobre programas, actuaciones y operaciones urbanísticas"); Luego viene el Subtítulo 2 "Piezas urbanas y centralidades" –también derogado–; Subtítulo 3 "Sistemas Generales" (Capítulo 1 "Subsistema Vial"; Capítulo 2 "Subsistema de Transporte"; Capítulo 3 "Sistema de Acueducto: Abastecimiento, tratamiento y distribución de agua potable"; Capítulo 4 "Saneamiento Básico"; Capítulo 5 "Sistema de energía eléctrica: Generación, transmisión y distribución"; Capítulo 6 "Sistema de energía eléctrica - Servicio de alumbrado público"; Capítulo 7 "Sistema de telecomunicaciones"; Capítulo 8 "Sistema de gas natural domiciliario: Generación, transmisión y distribución" –términos anti técnicos–; Capítulo 9

"Sistemas de Equipamientos"; Capítulo 10 "Sistema de espacio público construido: Parques y espacios peatonales"); y Subtítulo 4 "Programas estructurantes" (Capítulo 1 "Programa de Vivienda de Interés Social"[3], Capítulo 2 "Programa de Renovación Urbana", Capítulo 3 "Programa de Patrimonio Construido"[4] y Capítulo 4 "Programa de producción ecoeficiente").

El subsiguiente Subtítulo 5 "Norma urbanística para usos y tratamientos" se componde de un Capítulo 1 "Usos del Suelo" y Capítulo 2 "Tratamientos Urbanísticos" (Subcapítulo 1. Tratamiento de Desarrollo; Subcapítulo 2. Tratamiento de Consolidación; Subcapítulo 3. Tratamiento de renovación urbana; Subcapítulo 4. Tratamiento de conservación; Subcapítulo 5. Tratamiento de Mejoramiento Integral y Subcapítulo 6. Normas comunes a todos los tratamientos).

En el título III se encuentra el "Componente Rural" compuesto por Capítulo 1 "Sistemas Generales" y Capítulo 2 "Zonas de Uso". En la sección final del POT se encuentra el Título IV –derogado–; el Título V "Instrumentos de gestión urbana" (Capítulo 1 –derogado–; Capítulo 2 "Instrumentos de planeamiento", Capítulo 3 "Instrumentos de actuación urbanística", Capítulo 4 "Instrumentos de financiación", Capítulo 5 "Procedimientos") y el Título VI "Disposiciones finales".

De la descripción conceptual de la estructura del POT de Bogotá –Decreto 190 de 2004– se concluye que el mismo se compone de cuatro secciones principales, la primera, referida a la perspectiva regional del ordenamiento del Distrito y producto de la revisión del POT adelantada con la expedición del Decreto 469 de 2003, la segunda, correspondiente –al menos en su definición formal– al componente general, la tercera, referente al componente urbano y, la cuarta, relativa al componente rural. Dentro de las anteriores secciones se encuentran diseminadas las normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias[5]. En particular en los primeros artículos (1-71) se encuentra la existencia de la siguiente estructura:

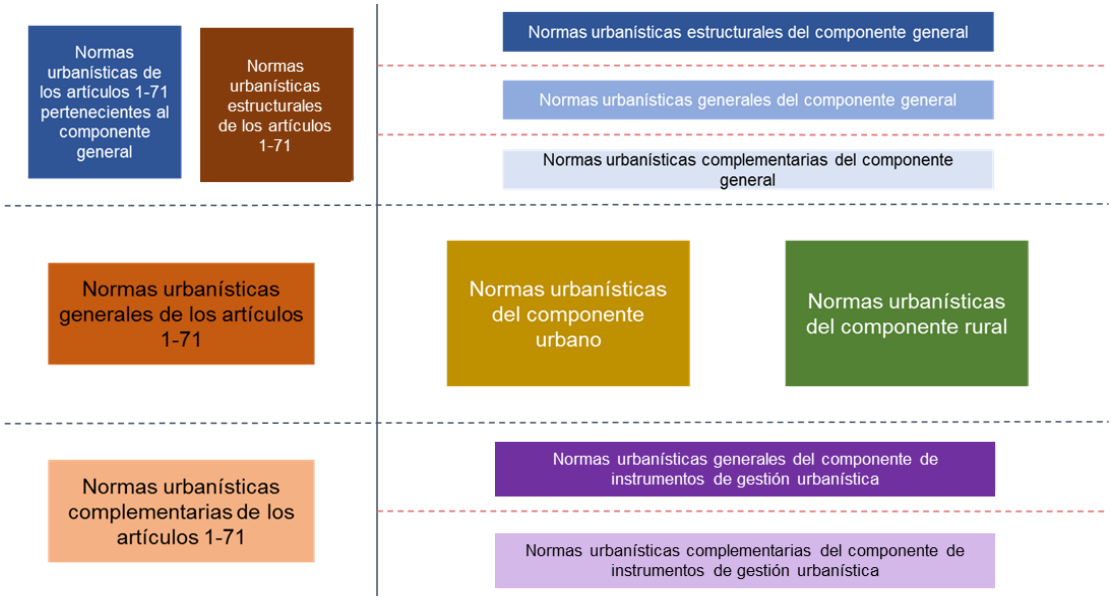
[3] Compuesto por el Subcapítulo 1. Subprograma de Producción de Vivienda Nueva, Subcapítulo 2. Subprograma de fortalecimiento y consolidación de barrios residenciales, Subcapítulo 3. Subprograma de mejoramiento integral, Subcapítulo 4. Subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable y por obra pública.

[4] Compuesto por Subcapítulo 1. Subprograma de Reorganización Institucional para el manejo del Patrimonio construido, Subcapítulo 2. Subprograma Inventario, documentación y registro, Subcapítulo 3. Subprograma Compensaciones para la Conservación de Bienes de Interés Cultural, Subcapítulo 4. Subprograma Proyectos de intervención.

[5] Ley 388 de 1997. Artículo 15º. Modificado por la Ley 902 de 2004, artículo 1º. Normas urbanísticas. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia (…).

Gráfico 1. Normas Urbanísticas.



Lo anterior permite señalar que el POT de Bogotá presenta una "doble estructura", pues por un lado se encuentra la división del POT en componentes –general, urbano y rural– propiciada por el Decreto 619 de 2000 y, por otro lado, el Decreto 469 de 2003, desligándose del orden por componentes, generó la adopción de unos objetivos propios de la revisión, políticas generales y estrategia de ordenamiento, que deberían luego articularse –más por ejercicio del interprete que por claridad del texto– con los demás artículos y componentes del Plan de Ordenamiento Territorial. Además, la revisión del 2003 estableció su propia estrategia integral de aplicación de instrumentos de gestión y planeación –incluyendo planeación rural–, así como lo correspondiente a los proyectos de inversión y ejecución del POT.

De modo que la revisión del 2003 creo una estructura paralela, propia y diferenciada de la que tenía el Decreto 619 de 2000, incluyendo un cuerpo adicional que combina contenidos asociados a los tres componentes que contempla la ley.

1.2.2 Análisis del contenido por de componente del Decreto 190 de 2004

Teniendo en cuenta que el POT de Bogotá presenta una estructura compleja, donde no es posible, e inclusive resulta inapropiado técnicamente, distinguir una separación estricta –tanto temática como formal– entre componentes, a continuación, se presenta la evaluación de los contenidos de los mismos frente a los requisitos exigidos por la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

1.2.2.1 Componente General

Aunque el POT de Bogotá menciona que el Título I –artículo 72 y siguientes– corresponde al "Componente General", al analizar los contenidos de tal título[6] frente a las disposiciones que

[6] El Título I del POT de Bogotá (D. 190 de 2004) se compone de: lo referente a la estructura ecológica principal –Capítulo I–, el patrimonio cultual del distrito –Subtítulo 4–, zonas sujetas a amenazas y riesgos –Subtítulo 5–, clasificación del suelo –Subtítulo 6– y ámbito de aplicación, vigencia y documentos del POT –Subtítulo 8–.

señalan los contenidos mínimos de dicho componente en la Ley 388 de 1997 *(artículos 11 y 12)* y en el Decreto 1077 de 2015 (artículo 2.2.2.1.2.1.1), se evidencia que las disposiciones del componente general no están comprendidas únicamente en el Título I, sino que se encuentran dispersas sobre todo en los primeros artículos de la compilación efectuada por el Decreto 190 de 2004.

En este contexto, para hacer el análisis del componente general del POT y de la correspondencia del mismo con los parámetros de la normativa nacional, es preciso anotar que el componente general contiene, de una parte, los objetivos y estrategias territoriales de largo plazo y, de otra, el contenido estructural, por lo tanto, de acuerdo con esta división temática se explicarán los hallazgos del trabajo realizado:

1. Objetivos y estrategias territoriales de largo plazo

La Ley 388 de 1997 (artículos 11 y 12) y el Decreto 1077 de 2015 (artículo 2.2.2.1.2.1.1), mencionan que los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo complementan el manejo territorial y el desarrollo distrital en ciertos aspectos. Con base en tal definición, el POT agrupó los objetivos de largo plazo, principalmente en el artículo 1. No obstante, se encuentran otros objetivos en diversas disposiciones del POT así:

a. Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad: Principalmente en los artículos 1, 4, 8, 10 y 13 se establecen e identifican acciones para el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del Distrito. En específico, se plantea pasar de un modelo cerrado a uno abierto de ordenamiento territorial, avanzar en la consolidación de las relaciones con la región y estructurar un centro especializado de servicios. Además, se proyectan acciones en cuanto a movilidad, competitividad y manejo eficiente del espacio público.

No obstante, se advierte que las acciones se identifican en artículos sobre objetivos, políticas y estrategias, es decir, el planteamiento de las mismas no es claro y su localización dentro del articulado tampoco se realiza de una manera organizada, puesto que las normas se limitan a efectuar una enunciación abierta y general.

b. Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito: La definición de las acciones se realiza parcialmente en el artículo 1 de objetivos, en el artículo 4 –que comprende acciones estratégicas sobre diversos temas que impactan el desarrollo económico y social del distrito– y en los artículos 9 (política de hábitat y seguridad humana), 11 (política de dotación de equipamientos), 12 (política de dotación de servicios públicos domiciliarios), 13 (política sobre recuperación y manejo del espacio público) y 14 (política de información para la planeación y el ordenamiento).

Como se observa, las acciones territoriales se encuentran dispersas en distintos artículos que sobre todo abordan temas de política sin que se advierta una estructura sistemática y/o estratégica.

c. Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales: Aunque los artículos 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14 y 15 hacen referencia a políticas que se relacionan con la ocupación, aprovechamiento y

manejo del suelo, es importante mencionar que los mismos adicionalmente contemplan una mezcla de políticas, acciones y estrategias que dificulta la identificación de los contenidos del componente general según los requisitos mínimos que establece la Ley 388 de 1997.

En este orden de ideas, tras realizar el análisis del POT de Bogotá frente a los contenidos que debe tener en el componente general, específicamente en la sección de objetivos y estrategias de largo y mediano plazo, de acuerdo con lo preceptuado por la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015, se observa que en los artículos evaluados se encuentran mezclados objetivos, políticas, estrategias y acciones, sin que se advierta una línea normativa sistematizada, por lo que, pese a cumplirse con la inclusión de los contenidos que ordena la Ley 388 de 1997, tal incorporación no obedece a un orden metodológico normativo que permita comprender su articulación, se evidencia así una falta de técnica jurídica.

2. *Contenido estructural del componente general*

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 el contenido estructural del componente general del POT debe establecer, para concretar los objetivos y estrategias territoriales de largo plazo, la estructura urbano-rural e intra-urbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. Partiendo del anterior concepto, a continuación se presenta la evaluación del POT de Bogotá frente a los aspectos que de acuerdo con el marco normativo vigente (Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015) debe presentar el contenido estructural:

a. *Sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los sistemas regionales:* En el subtítulo 3 “Sistemas Generales” del POT se definen los sistemas generales urbanos que componen la estructura básica del modelo abierto de ordenamiento territorial, dentro de los que se encuentra el sistema de movilidad. En este sentido, el artículo 162 del POT señala que el propósito del sistema de movilidad es atender los requerimientos de movilidad de pasajeros y de carga en la zona urbana y de expansión urbana, en el área rural del Distrito y conectar la ciudad con la red de ciudades de la región. Así las cosas, el objetivo del sistema de movilidad *(Art. 163)* es la conformación de un sistema de movilidad orientado a lograr un transporte urbano-regional.

En este contexto, el artículo 164 dispone que el sistema de movilidad comprende varios subsistemas. El artículo 407 del POT crea el susbsistema vial rural que está conformado por la red vial que comunica los asentamientos humanos entre sí, entre veredas, con la ciudad y la región.

En este orden de ideas, se concluye que el POT de Bogotá aunque no denomina los sistemas de comunicación en la forma exacta como está prevista en la Ley 388 de 1997, si prevé la existencia de sistemas y subsistemas viales y de movilidad tanto en el ámbito urbano como rural, que tienen como propósito la conectividad intra-urbana y regional. Por consiguiente, se considera que en este punto el POT cumple materialmente los postulados de la Ley 388 de 1997 sobre contenido estructural, pues en efecto contempla sistemas de viales y de movilidad.

b. *Señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente y áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico:* Al

analizar los contenidos del POT en lo referente a este aspecto, se encontró que contiene una delimitación de la zona de ronda y zona de manejo y preservación ambiental del sistema hídrico, así como la identificación de las áreas protegidas del orden regional, nacional y distrital y la delimitación de las áreas forestales distritales (POT, artículos 76, 84, 86, 87, 89, 92, entre otros).

Por otra parte, el POT contiene en el artículo 125 el señalamiento de los sectores de interés cultural y en el artículo 126 la identificación y delimitación de los bienes de interés cultural localizados en el Distrito. En este sentido, se concluye que el POT cumple con la incorporación de contenidos en cuanto a áreas de reserva y protección ambiental y cultural.

c. *La determinación y ubicación en planos de las zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de salubridad:* El POT de Bogotá incorpora principalmente en los artículos 128, 133, 134 y 155, lo concerniente a la determinación y ubicación de zonas de alto riesgo para fenómenos de remoción en masa, inundación y amenaza sísmica (ver mapa 3, mapa 4, mapa 5, mapa 6 y mapa 7 del Decreto 190 de 2004).

d. *La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar relaciones funcionales entre asentamientos urbanos y rurales:* El artículo 27 del POT contiene lo referente a la estructura del territorio rural, en el que se distinguen cinco (5) macro unidades que, de acuerdo con el Decreto 190 de 2004, se interrelacionan con el área urbana de forma disímil, prestando diferentes servicios y funciones en el territorio. El mismo artículo 27 explica que las mencionadas unidades del territorio se dividen en su interior en zonas de uso minero, dotacional y de producción sostenible.

A la estructura del territorio rural definida por el artículo 27 se superponen los sistemas generales que permiten la funcionalidad del conjunto (Sistema de Movilidad Rural y Sistema de Asentamientos Humanos), así como conservación de las mayores riquezas ecosistémicas del Distrito (Sistema de Áreas Protegidas).

De modo que el POT tiene previstas dentro de su articulado normas referidas a las relaciones funcionales de los asentamientos urbanos y rurales a partir de la estructuración de sistemas transversales a los respectivos componentes.

e. *Clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión. Fijación del Perímetro urbano:* En el artículo 145 el POT de Bogotá aborda lo relativo a las clases del suelo y en el artículo 147 lo referente al perímetro.

1.2.2.2 Componente Urbano

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 *(Art. 11)* el componente urbano está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano. El artículo 13 de la Ley 388 de 1997 describe en detalle el componente urbano, catalogándolo como el "*instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas*".

Con base en la definición que el marco jurídico vigente proporciona del componente urbano, el Decreto 190 de 2004 se analizó frente a los contenidos mínimos que tanto la Ley 388 de 1997 *(Art. 13)* como el Decreto 1077 de 2015 *(Art. 2.2.2.1.2.1.2)* establecen para dicho componente así:

a. *Políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión:* El POT contempla la política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión urbano *(Art. 6)*. Ahora bien, en el Título II "Componente Urbano" se establecen puntualmente las políticas sobre uso y ocupación del suelo urbano, a saber: i) políticas sobre medio ambiente y recursos naturales *(Art. 157)*; ii) política habitacional *(Art. 158)*; política de renovación urbana *(Art. 159)* y política sobre patrimonio construido *(Art. 160)*.

Sin embargo, no se especifican ni diferencian las políticas de mediano y de corto plazo, por lo que se dificulta la identificación de la interdependencia que debe existir entre las mismas y el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general. Adicionalmente, en el artículo de política sobre uso y ocupación de suelo urbano y de expansión (artículo 6), se incluyen las estrategias a seguir, pero sin determinar si las mismas corresponden a la concreción de las políticas de mediano o corto plazo.

b. *Localización y dimensionamiento de infraestructura de transporte y comunicación; disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos; equipamientos colectivos y señalamiento de cesiones gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras:* En cuanto a la localización y dimensionamiento de la infraestructura vial, de transporte y de intercomunicación de áreas urbanas y de expansión se identificó el establecimiento del subsistema vial (artículo 165 y siguientes) y el subsistema de transporte (artículo 188 y siguientes).

Por otra parte, en lo referente a la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo, se evidenció que el POT en el Capítulo 3 contiene lo relativo al abastecimiento, tratamiento y distribución de agua potable (artículo 201 y siguientes); en el Capítulo 4 Saneamiento Básico (artículo 206 y siguientes); en el Capítulo 5 el sistema de energía eléctrica. En el análisis de este aspecto se evidenció que no hay una diferenciación de metas a corto y mediano plazo, las disposiciones se encuentran mezcladas.

En lo que tiene que ver con la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas, se encontró que el Capítulo 10 contiene el "*Sistema de espacio público construido*" que a su turno incluye la localización de parques y espacios peatonales. El Capítulo 9 "*Sistema de equipamientos*" contiene los lineamientos para la localización e identificación de equipamientos; sin embargo, no contempla su precisa localización, siendo este un aspecto que sigue normas dispersas en el POT y que queda también condicionado a lo que se señale en los respectivos Planes Maestros.

Las cesiones urbanísticas fueron reguladas de manera general en el artículo 36 del POT, delegando su imposición particular a los instrumentos que desarrollan y complementan el POT como los planes parciales. En específico, para el tratamiento de desarrollo las normas sobre cesiones se encuentran contempladas en el artículo 362 y para el tratamiento de mejoramiento integral las normas sobre cesiones se encuentran en el artículo 387 del POT.

c. *Delimitación en suelo urbano y de expansión, de áreas de conservación y protección de recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales. Delimitación áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales:* Tanto en el análisis del componente general como en el del componente urbano, se advierte que en el artículo 81 y siguientes del POT de Bogotá se contempla lo referente al sistema de áreas protegidas por constituir patrimonio natural del distrito, de la región y/o de la Nación.

Los artículos 123, 124, 125 y 126 contienen la conformación, identificación y delimitación de las áreas de importancia cultural o histórica en el territorio del Distrito Capital sin especificar la ubicación en suelo urbano o de expansión.

Los artículos 128 y 134 del POT de Bogotá contienen las *áreas urbanas* en amenaza de inundación y remoción en masa (ver mapas 11, 12, 24 del Decreto 190 de 2004).

d. *Determinación, en suelo urbano y de expansión, de áreas objeto de diferentes tratamientos, así como zonas receptoras y generadores de derechos de construcción:* En el artículo 369 del POT están las clases de tratamientos, los cuales se desarrollan en los artículos subsiguientes (ver mapa 27 del Decreto 190 de 2004). Por otra parte, el artículo 363 se refiere al sistema de transferencia de derechos de construcción, lo que implica la definición conceptual de áreas generadoras y receptoras. Es importante anotar que el artículo 363 del POT requería de reglamentación posterior para su implementación, la cual no fue emitida, por lo que el contenido formal no se desarrolló en la práctica.

e. *Estrategia de mediano plazo para programas de VIS, incluyendo los de mejoramiento integral, contemplando directrices y parámetros para la localización en suelo urbano y de expansión de terrenos necesarios para atender demanda de VIS con el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión. Mecanismos para reubicación de asentamientos en zonas de alto riesgo:* En el Subtítulo 4 "*Programas Estructurantes*" se encuentra contemplado el Programa de Vivienda de Interés Social (*Art. 285* y siguientes), que contiene un artículo de "Estrategias" *(Art. 287)* que no especifica si las mismas se formularon para el corto, mediano o largo plazo. Lo respectivo a la localización de la VIS se encuentra en el mapa 22 del Decreto 190 de 2004 "Programa de Vivienda de Interés Social".

En los artículos 295 y siguientes del POT se encuentra lo concerniente al "Subprograma de Mejoramiento Integral". En el artículo 296 se encuentran las metas sin especificar el término para lograrlas; en el artículo 297 están las estrategias propias de este subprograma, sin especificar si se trata de estrategias a mediano plazo, con las directrices para su ubicación. No se contemplan instrumentos normativos particulares, sino que se hace remisión al Tratamiento de Mejoramiento Integral.

El Subcapítulo 4 "*Subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable*" *(Art. 301 y siguientes)*; el artículo 302 del POT contiene las estrategias para cumplir con el reasentamiento, el artículo 303 las líneas de acción y el artículo 304 las metas en función de familias por año hasta el 2010.

f. *Estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo prioridades, criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria:* El Título II del POT contempla los "ajustes en el modelo de

ordenamiento del Distrito Capital en la perspectiva de consolidación de la Red de Ciudades", estableciendo a su turno un Capítulo I con las políticas generales para el Distrito Capital, un Capítulo 2 con la estrategia de ordenamiento para el Distrito Capital.

Por otra parte, no se identificaron declaraciones de inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

g. *Determinación de las características de las Unidades de Actuación Urbanísticas:* Los artículos 39 y 40 contienen los relativo a la definición y criterios para la conformación de Unidades de Actuación Urbanística, lo que satisface los requerimientos que al respecto trae la Ley 388 de 1997.

h. *Determinación de áreas morfológicas homogéneas:* No se registra en el articulado del POT de Bogotá referencia a este aspecto. Sin embargo, las Unidades de Planeamiento Zonal, que se definen por el POT como instrumentos de planeamiento *(Art. 44)*, cumplen con el objeto de determinar áreas con condiciones morfológicas homogéneas o similares.

i. *Especificación de los macroproyectos:* Aunque formalmente el POT no tiene especificados macroproyectos, si contempla la definición de operaciones estratégicas *(Art. 25)* y en concordancia con ello, la identificación de las mismas para el área del Distrito Capital. Por su parte, la operación estratégica Río Tunjuelo - Centralidad Danubio *(Art. 26)*, entendida como una actuación urbana integral, derivó en un macroproyecto.

j. *Directrices para la formulación de planes parciales, incluyendo definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación:* El artículo 31 y siguientes del POT de Bogotá contiene las disposiciones referentes a la definición de los Planes Parciales, definiendo los casos en que son necesarios, el reparto de cargas y beneficios y los criterios para la conformación de Unidades de Actuación Urbanística. De este modo se satisfacen los requerimientos que sobre los planes parciales exigen la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015.

k. *Definición de instrumentos de gestión y actuación urbanística y adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano:* El artículo 30 del POT enuncia los instrumentos de gestión y actuación urbanística, los que son desarrollados en otros artículos dispersos del Plan de Ordenamiento Territorial. En general, los instrumentos de gestión de suelo son: los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los reajustes o integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes; los sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios; el derecho de preferencia, la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y la enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva; los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial; los bancos de tierras.

Por otra parte, el Capítulo 4 "*Instrumentos de financiación*" se enlistan los siguientes mecanismos de financiación del desarrollo urbano: participación en plusvalía *(Art. 432)*; fondos para el pago compensatorio de cesiones y parqueaderos *(Art. 436)*; sustitución de zonas de uso público *(Art. 437)*; títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo *(Art. 438)*; títulos representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo *(Art. 439)*; pagarés de reforma urbana *(Art. 442)* y bonos de reforma urbana *(Art. 443)*.

l. *Normas urbanísticas:* El subtítulo 5 "*Norma urbanística para usos y tratamientos*" (artículo 332 y siguientes) contiene lo referente a las normas urbanísticas para usos y tratamientos, orientando y regulando de esta manera las intervenciones públicas y privadas en los predios del Distrito Capital.

1.2.2.3 Componente Rural

La Ley 388 de 1997 *(Art. 11 y 14)* establece que el componente rural está constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales.

Con base en la definición que el marco jurídico vigente proporciona del componente rural, el POT de Bogotá se analizó frente a los contenidos mínimos que tanto la Ley 388 de 1997 *(Art. 14)* como el Decreto 1077 de 2015 *(Art. 2.2.2.1.2.1.3)* establecen para dicho componente así:

a. *Política de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo:* La política para el suelo rural se encuentra mezclada con las estrategias, sin que sea posible diferenciar entre política de mediano y corto plazo (POT, *Art. 15*). En este acápite, el POT se encuentra incompleto, debido a la falta de formulación de políticas en función de las medidas a mediano y corto plazo, lo que dificulta su articulación con las estrategias y objetivos.

b. *Condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera:* En las estrategias del componente rural (POT, *Art. 395*) se evidencian algunas medidas de protección y conservación. No obstante, no se contemplan en específico condiciones de protección, conservación y mejoramiento relacionadas con la producción agropecuaria, forestal o minera, por lo que el POT cumple apenas parcialmente con estos contenidos. En todo caso, es pertinente anotar que el artículo 395 dispone que serán las Unidades de Planeación Rural las que regularán lo referente al ordenamiento predial ambiental (Conc. *Art. 55* definición de las Unidades de Planeamiento Rural –UPR–).

Por otra parte, en cuanto a medidas y condiciones de protección el artículo 420 del POT contiene el régimen de usos de las áreas para la producción sostenible de alta fragilidad.

c. *Delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales, incluyendo áreas de amenazas y riesgo:* En el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital se identifican y localizan los suelos de protección rurales.

d. *Localización y dimensionamiento de las zonas suburbanas:* El POT de Bogotá no tiene previstos suelos suburbanos.

e. *Identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios y equipamiento social:* El POT contiene previsiones en lo referente a centros poblados rurales y el respectivo régimen de usos lo que orienta la ocupación de los suelos (POT, *Art. 401* y

402). Adicionalmente, el POT contempla en el artículo 404 previsiones sobre la dotación de equipamientos para los centros poblados rurales.

f. *Determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud:* No se advierte la existencia de "*sistemas de aprovisionamiento*", ni tampoco de localización de equipamientos para la salud. No obstante, en el artículo 404 del POT se enuncian, por centro poblado rural, los nuevos equipamientos y actuaciones de mejoramiento.

g. *Normas para parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre:* El POT de Bogotá no contiene disposiciones al respecto.

1.3 Conclusiones del Análisis de Suficiencia Jurídica y Lecciones Aprendidas

La siguiente tabla sintetiza los principales rasgos del Decreto 190 de 2004 identificados mediante este análisis de suficiencia:

1. Doble estructura – Articulado.	Paralelas: 1. Componentes General Urbano y Rural. 2. Estructura temática autónoma relacionada con las líneas de la revisión.
2. Dificultad en la identificación de la jerarquía de las decisiones.	No se identifican las jerarquías de las normas, sujetas a interpretación: - Normas Urbanísticas Estructurales. - Normas Urbanísticas Generales. - Normas Urbanísticas Complementarias.
3. Programa de ejecución fragmentado.	Corto plazo en artículo 70. Mediano plazo en DTS. Sin Largo Plazo. Otros programas y proyectos de sistemas generales dispersos. Uso intercambiable de programas y proyectos.
4. Problemas de técnicos derivados de redacción del articulado.	Los FINES (intenciones) son difusos e imprecisos, se mezclan QUÉs y CÓMOs. Las apuestas de conjunto (grandes apuestas del plan) no están claramente definidas en términos de resultados concretos esperados.
5. Interpretación inadecuada del artículo 1	Artículo 1 en título asociado a revisión en perspectiva regional, ha sido interpretado como objetivos generales del Plan, y ha competido con el componente general del Acuerdo 619 de 2000 que continuó vigente.
6. Redacción del Articulado similar al DTS.	Decisiones (articulado) y justificaciones (soporte técnico) deben ser complementarios, pero exigen técnicas de redacción y enfoques distintos (decisivo vs. explicativo).

1.3.1 Principales Hallazgos

Del análisis de suficiencia jurídica de los contenidos de los componentes del POT de Bogotá (general, urbano y rural) y efectuada la verificación de la correspondencia de los contenidos del POT con las

exigencias contempladas en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios –contenidos en el Decreto Único del Sector Vivienda 1077 de 2015–, se presentan las siguientes conclusiones:

- El POT de Bogotá actualmente vigente no presenta una estructura estrictamente delimitada por componentes (general, urbano y rural), y los contenidos contemplados por la ley para cada uno de ellos se desarrollan transversalmente, en una lógica temática.

- En el Decreto 190 de 2004 se identifica una *"doble estructura"* pues por un lado se encuentra la división del POT en componentes –general, urbano y rural– propiciada por el Decreto 619 de 2000 y, por otro lado, el Decreto 469 de 2003 que –desligándose del orden del POT efectuado por componentes– adoptó una serie de disposiciones que, aunque se articulan con los componentes, no se encuentran ordenadas dentro de los mismos.

- En lo que respecta al componente general, aunque el Decreto 190 de 2004 menciona que el Título I *(Art. 72 y siguientes)* corresponde al *"Componente General",* lo contiene solo parcialmente, en la medida en que permanecen allí solamente los articulos del componente general del Decreto 619 de 2000 que permanecieron vigentes. En consecuencia, al analizar los contenidos de tal título[7] frente a las disposiciones que señalan los contenidos mínimos de dicho componente en la Ley 388 de 1997 *(Art. 11 y 12)* y en el Decreto 1077 de 2015 *(Art. 2.2.2.1.2.1.1)*, se evidencia que las disposiciones del componente general del Decreto 190 de 2004 no están comprendidas únicamente en el Título I, sino que se encuentran dispersas, y que algunas de ellas se encuentran en el título inicial que comprende las disposiciones de transversales la revisión en perspectiva regional.

- El componente urbano desarrollado en el Título II presenta mayor integración temática y normativa que el componente general. Sin embargo, no hay una correspondencia total con los requisitos que exige la norma nacional, en particular, el componente no diferencia entre políticas de mediano y corto plazo, así como tampoco determina metas en todos los temas, ni su priorización en el tiempo. Lo anterior en términos prácticos, dificulta particularmente su monitoreo y evaluación.

- El Decreto 190 de 2004 es pionero en el ordenamiento rural desde un POT. Evidencia un primer intento desde el nivel local para abordar el ordenamiento urbano-rural y rural através de nuevas figuras de planeamiento, las cuales posteriormente fueron emuladas por el nivel nacional, como los son la UPR y las figuras de planeación y gestión para bordes. No obstante, dado que la misma Ley 388 de 1987 propicio un desbalance normativo-estructural entre los contenidos e instrumentos definidos para el suelo rural, a pesar de los esfuerzos, esto fue aún tímido, en parte por falta de cartografía e información adecuada.

- Más importante que los desafíos que suponen las variaciones en la organización de los componentes y sus contenidos, se encuentra que la mayor dificultad jurídica del Decreto 190 de 2004 es la ausencia de una jerarquización explícita de cada una de las normas urbanísticas (estructurales, generales y complementarias). Este es un rasgo que somete a interpretación la jerarquía, vigencia y los momentos de revisión del POT, produciendo inestabilidad jurídica.

[7] El Título I del POT de Bogotá (D. 190 de 2004) se compone de: lo referente a la estructura ecológica principal –Capítulo I–, el patrimonio cultural del distrito –Subtítulo 4–, zonas sujetas a amenazas y riesgos –Subtítulo 5–, clasificación del suelo –Subtítulo 6– y ámbito de aplicación, vigencia y documentos del POT –Subtítulo 8–.

- Derivado de los problemas de unidad y coherencia normativa del POT, resultan en este caso también algunos desafíos técnicos para su implementación y seguimiento. Por ejemplo, el hecho de que el programa de ejecución esté fragmentado, pues pese a que el artículo 70 corresponde al programa de ejecución a corto plazo se advierte que: 1) en el DTS aparece el marco de referencia para la ejecución a mediano plazo sin que en el articulado se hayan adoptado disposiciones al respecto, 2) los programas y proyectos se encuentran dispersos en el POT sin orden sistemático que permita tener claridad sobre los mismos, y 3) hay problemas conceptuales que también subyacen a esta dificultad, ya que algunos programas sectoriales fueron consignados como proyectos, así como algunas iniciativas distintas a actuaciones territoriales propiamente dichas.

- Los problemas identificados ocasionan falta de conexión en el encadenamiento de las decisiones (objetivos, políticas y estrategias) lo que dificulta el análisis de fines y medios[8], así como la concreción de las metas del POT.

- El articulado del Decreto 190 de 2004 no hace referencia al Documento Técnico de Soporte ni a los mapas o planos que contienen la ubicación real de las decisiones adoptadas sobre el uso, lo que dificulta su comprensión e interpretación integral.

Consideraciones a la luz de los Principios Normativos

El artículo 100 de la Ley 388 de 1997 contiene los principios del régimen normativo urbanístico, señalando que la expedición de las normas urbanísticas generales y complementarias se deberá fundamentar en los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia.

Al respecto es pertinente anotar que algunos de los rasgos señalados en los capítulos anteriores en cuanto a la estructura y encadenamiento de los contenidos del Decreto 190 de 2004, reflejan que la técnica juridica utilizada contribuye poco a lograr los propósitos de simplicidad y transparencia que pretende la Ley. El entendimiento de las normas urbanísticas –tanto en contexto como aisladamente– no solamente ha presentado enormes desafíos para los operadores jurídicos, sino que en la práctica ha promovido la variabilidad en la aplicación de las decisiones del POT. Esto se evidencia entre otros, cuando se han mezclado diversos tipos y jerarquías de desición en un mismo artículo, y cuando la fragmentación de las decisiones en el cuerpo del articulado ha llevado a contradicciones entre las normas y los propósitos del plan.

1.3.2 Lecciones Aprendidas

Con base en los resultados del análisis de suficiencia jurídica se encuentra que es conveniente considerar las lecciones aprendidas en la redacción de la revisión general del POT de Bogotá:

- **Estructura POT.** La doble estructura del Decreto 190 de 2004 pone en relieve dos lecciones importantes a considerar para el nuevo ejercicio de revisión. Primero, que los componentes no necesitan ser una camisa de fuerza para estructurar el articulado. Aunque es un poco confuso en este caso contar con dos estructuras paralelas, la experiencia demuestra que es viable considerar las ventajas de coherencia que ofrece mantener un hilo lógico temático como el que se que expresa en el bloque incorporado por la revisión del 2004, pero que ya existía en el

[8] Al respecto ver Tablas de desglose de objetivos, políticas y estrategias del POT de Bogotá, al final de este capítulo.

componente urbano desde el 619 de 2000. Segundo, que la estructura por componentes dificulta el desarrollo de los asuntos y decisiones urbano-rurales, y urbano-regionales. Esto se hizo evidente durante el proceso de verificación de contenidos por componente, la cual claramente no aloja las interrelaciones. Una estructura alternativa ue contemple lo macro, lo urbano y lo rural (como lo establece el artículo 11 de la Ley 388) tendría lograr que las decisiones sobre los mismos se presenten de forma más articulada y concordante.

- **Jerarquía Normativa.** La principal lección aprendida de los debates que ha sucitado la jerarquización normativa implícita y el intento por jerarquizar los instrumentos en el Decreto 190 de 2000 es que la vigencia y jerarquía de cada decisión debe ser explícita. Conviene entonces desarrollar para el POT revisado una codificación que permita determinar el tipo de norma urbanística, definiendo allí mismo la determinación de las vigencias (corto, mediano y largo plazo). Es un referente internacional de un sistema así, la codificación por Nivel del articulado del Plan General de Madrid (España).

- **Coherencia técnica/jurídica.** Los desafíos técnicos encontrados a lo largo de los años para la construcción de un sistema de Expediente Distrital y para la realización de los análisis de encadenamiento del presente documento de Seguimiento y Evaluación dejan una importante lección aprendida sobre la importancia de crear metodologías y glosarios unificados que garanticen la coherencia en el proceso de redacción y estructuración de los textos jurídicos mediante los cuales se adoptan las decisiones técnicas del POT. Esto a su vez está directamente asociado a propender por que al final, el articulado cumpla con los **principios normativos.** En ese sentido, es crucial considerar que la base para que la redacción jurídica del POT revisado logre maximizar la concordancia, neutralidad, simplicidad y transparencia normativa (principios del régimen urbanístico - Ley 388 de 1997, artículo 100) será determinar protocolos de redacción y glosarios que permitan homogeneizar el uso de los conceptos (política, objetivos, estrategias, principios, programa, proyecto, meta, etc) y la unidad de materia y jerarquía normativa al interior de los articulos.

Tabla 1. Desglose de los Objetivos de la Revisión en Perspectiva Regional - Artículo 1.

DECRETO 190 DE 2004					
CAPÍTULO ÚNICO					
No.	QUE		COMO	PARA	CATEGORÍA
1	Planear el ordenamiento territorial del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo	1a.	Priorización de proyectos que deben ser incluidos en los Programas de Ejecución del POT como parte de los planes maestros y demás instrumentos, así como los proyectos derivados de los planes de desarrollo social y económico de los próximos tres períodos de la Administración Distrital	Garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y fiscal del Distrito Capital, alcanzando los objetivos generales y sectoriales, desarrollando las políticas y ejecutando los planes y las operaciones prioritarias que orientan el desarrollo económico social y el ordenamiento territorial en el largo plazo, con el fin de aumentar la competitividad, la productividad general y sectorial con responsabilidad fiscal.	Ambiental Económico Social
2	Pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial	2a.	Bogotá se ordenará como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca y de otras ciudades con las cuales tenga o requiera eficientes niveles de articulación física y virtual a nivel nacional e internacional	Mejorar la seguridad alimentaria, facilitar y viabilizar las estrategias orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo	Región Social Económico Ambiental Ocupación Territorial
3	Vincular la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional	3a.	Orientar las decisiones de ordenamiento del territorio Distrital en perspectiva regional, atendiendo la conveniencia e impacto respecto de las decisiones que se concerten entre Bogotá D. C. el Departamento de Cundinamarca, sus municipios, las autoridades ambientales competentes, y otras entidades o agencias con funciones de planificación regional	Lograr una eficiente planeación económica, social y territorial	Región Económico Social
4	Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural	4a.	Detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana, un manejo concertado de los usos del suelo en el Distrito y la Región en áreas periféricas a los nodos urbanos, a las zonas de influencia del sistema movilidad, y mediante la articulación de las políticas y proyectos de servicios públicos a las directrices de planificación regional	Contribuir a mitigar las presiones por suburbanización en la Sabana y cerros colindantes en aras de proteger los suelos productivos de la región y los elementos de la estructura ecológica regional y del Distrito Capital	Ocupación Territorial Estructura funcional y de servicios Ambiental
		4b.	Promover el uso eficiente del suelo disponible tanto en el área de expansión, como al interior del suelo urbano, en particular en el centro de la ciudad		Ocupación Territorial
		4c.	Detener los procesos de expansión sobre áreas de la estructura ecológica principal, especialmente sobre los componentes del sistema hídrico y el sistema orográfico, así como sobre las zonas rurales, para lo cual se promoverá prioritariamente el desarrollo de mecanismos y proyectos de prevención y control de la urbanización.		Ocupación Territorial Ambiental
		4d.	Promoveren el marco de acuerdos regionales, propuestas de ordenamiento territorial que impliquen la formulación, gestión y promoción al desarrollo de otros centros urbanos, a partir de la comprensión de las interrelaciones de las decisiones del ordenamiento y sus efectos sobre el mercado del suelo inmobiliario, soportado en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención y el control.		Región Ocupación Territorial
		5a.	El modelo de ciudad abierta y competitiva se orienta a consolidar la oferta de bienes y servicios propios de una ciudad, nodo principal de la red regional de ciudades, a dinamizar la ventajas competitivas y comparativas derivadas de una localización estratégica en el contexto nacional e internacional, especialmente el latinoamericano, y a las características de sus actuales infraestructuras y equipamientos		Estructura funcional y de servicios Económico
		5b.	Aprovechar las ventajas de la aglomeración existente sin superar los límites de las economías de escala, potenciar los factores endógenos para la sostenibilidad económica y la seguridad alimentaria		Económico

5	Avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios.	5c.	Mejorar las condiciones para comercializar los bienes y servicios diversificados de la región con destino a los mercados de Bogotá, de la misma región, del país y del comercio internacional.	Garantizar el desarrollo sostenible de la región Bogotá-Cundinamarca	Posicionarla la ciudad en el mercado internacional	Económico
		5d.	Aprovechar de manera más eficiente su nivel de desarrollo financiero, tecnológico y científico, la calificación del capital humano y la disponibilidad de información acerca del comportamiento de los mercados			Económico
		5e.	Mejor los índices de seguridad ciudadana y de seguridad humana de la población presente y futura de Bogotá, de la adecuada distribución de la presión migratoria en el espacio regional			Económico Social Ocupación Territorial
6	Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región	6a.	Entender y reconocer de la estrecha interrelación e interdependencia de las actividades urbanas y rurales en el entorno regional y de las implicaciones en cuanto al uso y consumo de los recursos naturales	Construcción de un hábitat sostenible		Ambiental Región Ruralidad
		6b.	Propender por el fortalecimiento de los ecosistemas productores y reguladores de agua, energía y alimentos para el consumo de los habitantes de Bogotá y la Región			Ambiental Región
		6c.	Propender por el manejo adecuado de los vertimientos y los residuos sólidos regionales. La provisión de los materiales de construcción necesarios para el desarrollo urbano, será objeto		Maximizar la eficiencia de esta actividad	Ambiental Región
		6d.	Realizar acciones conjuntas en el territorio regional, a partir de una adecuada interrelación entre el territorio biofísico, las formas socioculturales de apropiación y el proceso de asentamiento y localización de la población			Social Región
		6e.	Promover el desarrollo de actuaciones que integren el entorno natural con la vivienda, los equipamientos, la accesibilidad a los servicios públicos y la movilidad			Ocupación Territorial Estructura funcional y de servicios
7	Desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región	7a.	Desarrollar un marco integral de planeación y gestión urbana	Desarrollo de los objetivos sociales, económicos y de construcción de infraestructura para la satisfacción de las necesidades de la población		Ocupación Territorial
		7b.	Lograr procesos de redistribución de los recursos asociados al desarrollo urbano y en particular para la regulación del mercado del suelo			Económico
		7c.	Promover la integración del mercado inmobiliario mediante acuerdos para la localización de vivienda, equipamientos, de servicios públicos y el desarrollo de proyectos que impulsen la generación de empleo	Mejorar las condiciones de conectividad y accesibilidad entre los diferentes centros urbanos y el Distrito Capital.		Económico Ocupación Territorial Estructura funcional y de servicios
		7d.	Promover entre las administraciones municipales y el Distrito, así como en los agentes económicos, el fortalecimiento institucional para la aplicación de los instrumentos de reforma urbana, la articulación de políticas de gestión de suelo y el desarrollo de un marco de	Atender los programas y proyectos de integración regional y desarrollo local.		Ocupación Territorial Región
8	Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social	8a.	Disminuir los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana y/o rural, en especial los relacionados con la acumulación de los impactos y la degradación ambiental	Promover el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos		Ambiental
		8b.	Disminuir las causas que generan exclusión, segregación socio-espacial y desigualdad de la población			Social Ocupación Territorial
		8c.	Fomentar una estructura socio-espacial de la ciudad que favorezca la cohesión social y espacial			Económico Ocupación Territorial
		8d.	Priorizar la inversión pública en la atención de necesidades de las zonas que alberguen los grupos más vulnerables			Social
		8f.	Generar suelo apto para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social y Prioritaria, conducentes a disminuir el mercado informal			Ocupación Territorial Social
		8g.	Ejecutar los programas de dotación de equipamientos y mejoramiento integral en las áreas más deficitarias			Estructura funcional y de servicios Social
		8h.	Atender de forma prioritaria el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo			Ambiental Social
		8i.	Promover la inclusión de las variables sociales en los instrumentos y procesos de planificación de modo que se favorezca la identidad, apropiación, pertenencia, participación y solidaridad de la población en un territorio común			Social

Tabla 2. Desglose del Artículo 4 - Áreas de Actuación Estratégica.

DECRETO 190 DE 2004 CAPÍTULO ÚNICO OBJETIVOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO CAPITAL EN PERSPECTIVA REGIONAL Artículo 4. Áreas de actuación estratégica en el marco de una agenda regional				
No.	QUE	COMO	PARA	CATEGORÍA
1	Gestión de proyectos económicos regionales	Se adelantarán acciones de promoción y articulación de proyectos estructurantes con la región que como los de movilidad, servicios públicos domiciliarios y medio ambiente	La distribución equilibrada de la población en el territorio y la cofinanciación de proyectos económicos estratégicos tales como el Plan Estratégico Exportador Regional y las cadenas productivas.	Región Estructura funcional y de servicios Ambiental Económico
2	Conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales y del medio ambiente	Conservación, recuperación, restauración, uso y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios ambientales de la región, mediante la ejecución de proyectos coordinados, concertados y cofinanciados	Soporte del bienestar social y desarrollo económico	Ambiental Región Económico
3	Movilidad inteligente	Se identificarán los espacios de articulación de la infraestructura vial y de los modos de transporte. El Distrito Capital apoyará la formulación de proyectos y planes concertados dentro de la fase I de la Mesa de Planificación Regional Bogotá- Cundinamarca, tales como el Puerto Multimodal de Puerto Salgar, el Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado - incluida la adecuación de accesos para la movilidad de la carga pesada en la Zona Franca de Bogotá y de los pasajeros, y la ampliación de las vías que articulan la ciudad a la región	Soportar la plataforma productiva regional	Estructura funcional y de servicios Región
4	Servicios públicos	Se apoyará la prestación de los servicios públicos domiciliarios, dentro del marco legal establecido, acorde con las líneas de la política de hábitat, de desconcentración y de los demás programas y proyectos que se concerten.	Apoyará la prestación de los servicios públicos domiciliarios	Estructura funcional y de servicios
5	Vivienda y equipamientos	Se promoverán acciones y proyectos integrales de vivienda, servicios y actividades económicas	Fortalezcan las ventajas competitivas y el ordenamiento de las ciudades de la red y que promuevan el mejoramiento de su funcionalidad y calidad urbana.	Estructura funcional y de servicios
6	Planeamiento ambiental y territorial para la región	Se buscará definir la estructura ecológica principal regional que determina el modelo de ocupación territorial correspondiente, atendiendo las potencialidades y limitaciones biofísicas y socioeconómicas del territorio Apoyo a la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental para la Región -POTAR, el cual será liderado por la CAR. Se promoverá la homogenización de las exigencias ambientales en toda la región	Asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales	Ambiental Ocupación Territorial Región
7	Sistemas de información para la región	Por medio de indicadores de impacto, oportunos y relevantes Desarrollar la infraestructura regional de datos espaciales Sistema de información geográfico para la región Bogotá - Cundinamarca mediante el desarrollo de herramientas informáticas comunes que apoyen los procesos de toma de decisiones en las diferentes instancias regionales	Monitorear la sociedad, la economía y el avance en el logro de objetivos de cada entidad comprometida en el desarrollo regional	Región
8	Fortalecimiento de la institucionalidad y de la participación social	Se apoyará el fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional de las entidades responsables del diseño y la instrumentación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional.	Consolidación de un marco de confianza, credibilidad y seguridad entre las entidades públicas y privadas y la ciudadanía	Región Gestión
9	Seguridad alimentaria.	Se buscará la modernización del sector agropecuario articulado a un desarrollo agroindustrial	Satisfacer la demanda interna y producir los excedentes necesarios para incrementar la capacidad exportadora.	Ambiental Económico Ruralidad

Tabla 3. Desglose de las Políticas generales - Artículos 6 al 15.

DECRETO 190 DE 2004					
TÍTULO II					
ART	QUE		CÓMO	PARA	CATEGORÍA
Art. 6	Política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión		Protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: cuenca del río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte.	Promover la participación en la red de ciudades interdependientes de la región. Evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos	Ambiental
		1.	Recuperación de rondas y zonas de manejo y protección de los cuerpos de agua. Recuperación del Río Bogotá, exclusión de usos urbanos y la promoción de usos agrícolas por parte de los municipios sobre la margen occidental del Río		Ambiental
		2.	Protección y restauración ambiental de los cerros orientales, de los cerros de Suba y de las zonas de riesgo para evitar la urbanización ilegal		Ocupación Territorial
		3.	Asignación de usos del suelo en las áreas de expansión atendiendo demandas por equipamiento y vivienda, prever las infraestructuras y los proyectos necesarios que mejoran la integración de la movilidad regional y nacional que disminuyen los déficit de equipamiento en una periferia urbana desequilibrada		Estructura funcional y de servicios Ambiental Ocupación Territorial
		4.	Consolidación de la zona urbana ajustando los usos, tratamientos y la edificabilidad que se precisen en los instrumentos de planeamiento pertinentes, en concordancia con el estado de avance del ordenamiento en las ciudades de la red en el marco del		Gestión del suelo Ocupación Territorial
Art. 7	Políticas Ambientales	**1.**	Calidad ambiental para el desarrollo humano integral: Mejorar equitativamente la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, partiendo de crear un medio seguro, saludable, propicio, estimulante, diverso y participativo para el desarrollo integral del ser humano, a nivel individual y colectivo, en lo fisico, lo social y lo económico		Ambiental Riesgos
		2.	Desarrollo sostenible como proyecto social y cultural: El desarrollo sostenible se acomete como un proyecto de vida colectivo que involucra tanto a la sociedad civil como al Estado. Se basa en la concertación de las voluntades y el mejoramiento de los comportamientos individuales y apunta a la construcción de una cultura y un territorio viables y competitivos en el corto, mediano y largo plazo.		Ambiental Gestión
		3.	Preeminencia de lo público y lo colectivo: La gestión ambiental de Bogotá da prelación a los elementos, procesos y alternativas que permiten crear, vivir y apropiarse la ciudad física, social y económica como un hecho colectivo, procurando la satisfacción colectiva de necesidades comunes, favoreciendo el encuentro e intercambio constructivo entre sus integrantes y extendiendo a todos ellos la inclusión en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo.		Ambiental Estructura funcional y de servicios
		4.	Ecoeficiencia de la función y la forma urbanas: Las implicaciones ambientales de toda decisión deben medirse por su contribución a la ecoeficiencia del conjunto, es decir, la capacidad de producir bienes, servicios y estructuras, optimizando el aprovechamiento de los recursos naturales, las potencialidades ambientales y socioculturales al tiempo que se minimizan la generación de desperdicios, el deterioro físico y funcional y la marginalidad ambiental, económica y social.		Ambiental EEP
		5.	Transformación positiva del territorio: Las ventajas ambientales del territorio deben ser potenciadas a través de la planificación y el diseño, en formas creativas y competitivas en el ámbito global, conservando los procesos ecológicos		Ambiental EEP
		6.	Gestión ambiental urbano-regional: La gestión ambiental distrital debe contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la región y a la armonización de sus distintos modos de vida, acercando la toma de decisiones a la escala real de los procesos ecológicos y a los actores involucrados, y procurando la construcción de un sistema urbano-regional posicionado y competitivo tanto nacional como globalmente.		Región Ambiental Ruralidad
		7.	Liderazgo nacional y articulación global: Corresponde al Distrito Capital liderar, en el ámbito distrital, el desarrollo conceptual, metodológico y técnico de los temas propios de la gestión ambiental urbana, así como el intercambio de experiencias y técnicas con otras ciudades del mundo y la discusión e implementación de los convenios y agendas internacionales de protección del ambiente global.		Región Gestión Ambiental
		2.	Consolidar ventajas económicas, sociales y tecnológicas. Mejorar la posición de la ciudad en el comercio internacional, fortaleciendo la capacidad de su infraestructura y su logística en conectividad física y virtual, y desarrollando acciones en el sistema aeroportuario del Distrito		Estructura funcional y de servicios Económico
		3.	Consolidar la ciudad como centro de productividad e innovación, para su posicionamiento estratégico progresivo para liderar los intercambios en la Comunidad Andina, Centro América y el Caribe		Económico
		4.	Incrementar las exportaciones tradicionales, promover nuevas exportaciones de bienes y servicios, atraer inversión extranjera e incentivar el desarrollo de cadenas productivas promisorias, mediante la conformación de redes de inversión para poder absorber las nuevas tecnologías y capacitar la fuerza laborar según las necesidades de los sectores económicos		Económico

Art. 8	Política de competitividad	6.	Fortalecer el centro para el intercambio en sus distintos escalas y niveles y a las centralidades como espacios de atención en la escala zonal de bienes y servicios distintos a los del centro tradicional-regional para integrar y cohesionar las comunidades en esta escala.	Un territorio competitivo y productivo requiere una estrategia desconcentrada de producción de bienes y servicios y una planeación integral	Ocupación Territorial Región
		5.	Los proyectos de renovación urbana, con inversión pública, se orientarán a atraer inversión privada para consolidar el centro de la ciudad de Bogotá como centro de la red regional de ciudades y para consolidar las centralidades a través de operaciones estratégicas. En el centro se promoverá la localización de actividades con impacto regional como: - Instalaciones hoteleras y de turismo regional, nacional e internacional		Ocupación Territorial Región Estructura funcional y de servicios Región
		6.	Priorización de proyectos para el mantenimiento, recuperación y construcción de infraestructuras y servicios que soporten la capacidad exportadora, de innovación tecnológica y mercado de bienes y servicios de producción regional		Estructura funcional y de servicios
		7.	Organización de programas para la formalización de actividades y para la ampliación de oportunidades para personas con limitaciones físicas y población vulnerable, con el fin de vincularlos a proyectos oficiales de obra pública y de servicios		Social Económico
		8.	Promoción las investigaciones y las inversiones urbanas que se requieran para aumentar la productividad y competitividad de los estratos más bajos de la población		Económico Social
Art. 9	Política de Hábitat y Seguridad Humana	1.	Promoción de un ordenamiento de la vivienda basado en los principios de seguridad humana mediante una eficiente gestión del suelo y aplicación de los instrumentos financieros	Integración de la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios	Gestión del suelo
		2.	Promoción de urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda en la red de ciudades con base en el ahorro derivado por la reducción de los costos de la legalización y del mejoramiento integral de barrios en zonas no propicias para la urbanización		Gestión del suelo
		3.	Seguridad jurídica a los propietarios, poseedores y tenedores de viviendas en barrios ya legalizados, con el fin de integrarlos a la cultura tributaria alcanzada en el Distrito y promover el mejoramiento de sus asentamientos mediante la autofinanciación		Gestión
		4.	Protección del patrimonio ambiental distrital y regional. Controlando la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, mediante la autorregulación		Ambiental Riesgos
		5.	Equidad entre urbanizadores y constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución de las cargas y beneficios del ordenamiento para reducir el monto de inversión pública destinada al mejoramiento integral de barrios de origen ilegal		Gestión del suelo
		6.	Investigación y definición de programas para promover que las viviendas y los barrios mejoren sus condiciones ambientales, sanitarias y de ecoeficiencia		Estructura funcional y de servicios
Art. 10	Política de Movilidad	Las inversiones en proyectos de recuperación, mantenimiento, adecuación y construcción de infraestructura vial y de transporte deberán responder a las siguientes directrices:			
		1.	Priorizar las inversiones en proyectos que completen la malla vial arterial e intermedia y el sistema de espacio público ya construidos, para mejorar la conectividad entre el centro, las centralidades y la región	Mejorar la productividad de la ciudad y la región mediante acciones coordinadas sobre los subsistemas vial. Generación de un sistema de transporte de pasajeros urbano regional integrado y organización de la operación del transporte de carga para mejorar la competitividad en los mercados nacionales e internacionales	Estructura funcional y de servicios Ocupación Territorial Región
		2.	Priorizar los recursos para mejorar, adecuar y construir vías y equipamientos de integración en las áreas donde se realicen operaciones estratégicas de integración urbana y regional.		Ocupación Territorial Región Estructura funcional y de servicios
		3.	Destinar eficientemente los recursos captados por la aplicación de los instrumentos de financiación derivados de las actuaciones urbanísticas, con particular referencia a la participación en las plusvalías, las compensaciones por parqueaderos y cesiones al espacio público, así como al aprovechamiento económico de este último, para mantener, adecuar y construir la malla vial de la ciudad y los equipamientos de integración		Gestión Estructura funcional y de servicios
		1.	Conformar una red de equipamientos jerarquizada que responda a las exigencias sociales, funcionales y a la conformación de la estructura urbana propuesta, en un modelo de ciudad región, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes	Mejorar el nivel de vida de los habitantes de la ciudad y la región a través de fortalecer la estructura urbana, la red de ciudades de la región, el centro y las centralidades	Ocupación Territorial Estructura funcional y de servicios
		2.	Localizar nuevos equipamientos de alta jerarquía en el centro y las centralidades de mayor rango, de acuerdo con su función en la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital y de la ciudad región: centralidades de integración internacional y nacional y centralidades de integración regional y urbana, con el fin de aprovechar sus condiciones de accesibilidad actual y potencial y sus ventajas comparativas como núcleos de integración territorial.		Ocupación Territorial Región

Art. 11	Política de dotación de equipamientos	3.	Localizar nuevos equipamientos de escala urbana y zonal, con el fin de potenciar el ordenamiento y las funciones de centralidad en zonas estratégicas dentro de los barrios residenciales, tanto en la red de centralidades urbanas, como en aquellas de nivel zonal que se identifiquen en el proceso normativo mediante UPZ	y las áreas estratégicas de integración regional, con base en la adecuación de la oferta de equipamientos en relación a la localización de la demanda, de los déficit existentes, y de la mejor distribución en función de la adecuada integración con la región	Ocupación Territorial Estructura funcional y de servicios
		4.	Apoyar las acciones de mejoramiento integral de barrios, mediante la localización de equipamientos de carácter zonal y vecinal en áreas periféricas, atendiendo no sólo al cubrimiento de servicio que se preste, sino a la condición del equipamiento como elemento de integración comunitaria.		Ocupación Territorial Estructura funcional y de servicios
Art. 12	Política de dotación de servicios públicos domiciliarios	1.	Ajustar las inversiones en renovación de redes y ampliación de las coberturas a los instrumentos de planeamiento, a las operaciones urbanas, al avance en la concertación regional y al sistema de movilidad, con el fin mejorar los índices de competitividad y productividad general de las inversiones públicas y privadas, con énfasis en el centro y las centralidades	Acceso de todos los habitantes a los servicios públicos domiciliarios	Región Ocupación Territorial Estructura funcional y de servicios
		2.	Establecer el perímetro de servicios de infraestructura subterránea sólo hasta el perímetro del área urbana y de expansión, con el fin de evitar las conexiones ilegales y la conurbación con los municipios limítrofes		Ocupación Territorial Región Estructura funcional y de servicios
		3.	Incorporar los costos derivados del cumplimiento de las normas urbanísticas en los costos tarifarlos para reducir las externalidades negativas por deterioro del medio ambiente y del paisaje natural y construido		Gestión
		4.	Vinculación de la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios a los objetivos de aumento de la competitividad mediante la eliminación de trámites innecesarios, la coordinación de las obras sobre espacio público y la búsqueda de economías de escala en la expansión de las redes y equipamientos de atención a los usuarios. Con igual objetivo la Administración Distrital les suministrará la información actualizada sobre el censo catastral, la estratificación socioeconómica, las licencias urbanísticas y sobre los planes trienales de ejecución de obras.		Gestión
		5.	Localización de infraestructuras y equipamientos en función de las economías de escala para reducir los costos tarifarios y recuperar el medio ambiente, de manera concertada con los municipios de la red de ciudades de la región y las autoridades de planeación regional. Estas decisiones quedan sujetas a la regulación ambiental y de los servicios públicos vigentes.		Gestión
		6.	De acuerdo al Plan Maestro de Alcantarillado que presente la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá se hará especial énfasis en las soluciones que minimicen el vertimiento de aguas servidas a los cauces naturales y canales del sistema hídrico de la Estructura Ecológica Principal.		Ambiental Gestión Ambiental
Art. 13	Política sobre recuperación y manejo del espacio público	1.	El respeto por lo público	Generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico	Gestión
		2.	Reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público		Gestión Estructura funcional y de servicios
		3.	Oferta de lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario		Estructura funcional y de servicios
		4.	Uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos a las diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal		Ocupación Territorial Estructura funcional y de servicios
		5.	Respuesta al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas local, zonal y regional		Ocupación Territorial Social
		6.	Mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso		Gestión
		7.	Equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales		Estructura funcional y de servicios
		8.	Inversiones de mantenimiento y producción de espacio público en las zonas que presenten un mayor déficit de zonas verdes por habitante, con especial énfasis en los sectores marginados de la sociedad		Ocupación Territorial Social
		9.	Recuperación del espacio público las rondas de los cuerpos de agua privatizadas		Ambiental
Art. 14	Política de Información para la planeación	Inclusión de datos e indicadores que permiten la integración al Sistema de Información regional			

Art. 15	Políticas para el área rural		El ordenamiento de las infraestructuras, equipamientos y estructura de los centros poblados, así como el desarrollo productivo, consultará las ventajas competitivas y comparativas de las áreas rurales y los núcleos urbanos de la región	*El territorio rural del Distrito Capital es un espacio fundamental en la articulación de la región Bogotá-Cundinamarca en términos de prestación de servicios ambientales, gobernabilidad y seguridad alimentaria. *Preservar la riqueza natural y aprovechando sus oportunidades y potencialidades *Optimización de la productividad rural con el fin de elevar la competitividad del Distrito y la región en el marco de la equidad social y sostenibilidad ambiental.	Ruralidad Estructura funcional y de servicios
			Fortalecimiento e integración de manera funcional, económica y social del territorio rural a la Región Bogotá-Cundinamarca y al área urbana del Distrito capital		Ruralidad
		1.	Promoción y potencialización de la productividad de las áreas rurales, por medio de diversificación e integración económica con la ciudad región Bogotá -Cundinamarca y fortalecer el sistema de asentamientos humanos rurales, de tal manera que presten una óptima función como centros de servicios sociales y de comercialización para sus habitantes.		Ocupación Territorial Ruralidad Económico
		2.	Integración del territorio rural al sistema de Planeación del Distrito Capital y al sistema regional. Fortalecimiento de la institucionalidad, el capital social y la programación y ejecución coordinada de la inversión para frenar las dinámicas de marginalidad y exclusión social de la población campesina		Ruralidad Gestión
		3.	Mantener los recursos y el potencial natural del territorio, considerando la estructura ecológica principal y regional como elemento ordenador		Ambiental Ruralidad
		4.	Mejorar la conectividad del subsistema vial y de telecomunicaciones entre los pequeños centros poblados con Bogotá, como nodo principal de la red de ciudades		Estructura funcional y de servicios Ruralidad
		5.	Diseñar e implementar planes y programas de viviendas en las áreas rurales del Distrito Capital, que contribuyan a consolidar asentamientos rurales en condiciones de seguridad estructural y habitabilidad, así como asegurar la provisión de la infraestructura y los equipamientos necesarios a través de su inclusión en los planes maestros de equipamientos de la ciudad que garanticen el desarrollo productivo de las áreas rurales		Ocupación Territorial Ruralidad Estructura funcional y de servicios

Tabla 4. Desglose Políticas sobre Uso y Ocupación del Suelo Urbano y de Expansión - Art. 158 al 160.

DECRETO 190 DE 2004

TÍTULO II
COMPONENTE URBANO
SUBTÍTULO 1. POLÍTICAS SOBRE USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO Y DEL SUELO DE EXPANSIÓN
CAPÍTULO 3. POLÍTICAS SOBRE PROGRAMAS, ACTUACIONES Y OPERACIONES URBANÍSTICAS

ART	POLÍTICA			CÓMO	
158	Política Habitacional	1	Prevención y control	Prevenir y controlar la urbanización y la construcción ilegal, facilitando alternativas habitacionales adecuadas a la capacidad de ingreso de los grupos de población, fomentando una cultura de la prevención y del cumplimiento de normas con participación ciudadana, la adecuada información mediante el desarrollo de tecnología para el monitoreo y control de los procesos de urbanización y un mejoramiento de la capacidad de reacción y control urbano.	Gestión Ocupación Territorial Social
		2	Generación de suelo	Apoyar el acceso a la vivienda en el Distrito, a partir de promover y facilitar el acceso a suelo urbanizado, incentivando la operación del mercado de suelo mediante la disponibilidad de volúmenes suficientes y acordes con la capacidad de ingreso de los segmentos más pobres de la población.	Gestión del suelo
		3	Tenencia	Apoyo a procesos de legalización de títulos de propiedad, para buscar una mayor equidad e igualdad de oportunidades, mejorando la seguridad del patrimonio familiar, enriqueciendo el stock inmobiliario y su mercado	Gestión
		4	Articulación de la oferta y	Definir condiciones de transparencia en el mercado inmobiliario, contribuir a reducir los costos de los procesos de producción de suelo y vivienda, reducir las incertidumbres y el riesgo, mediante el diseño de sistemas con referentes regionales que permitan articular la oferta y la demanda de vivienda de forma descentralizada y soportado en un componente de información y seguimiento	Gestión Gestión del suelo
		5	Mejoramiento integral y optimización del inventario	El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, desarrollará sus acciones a partir de dos dimensiones: la social y la territorial, bajo dos estrategias transversales: la rimera, de participación ciudadana que busca aumentar la capacidad de gestión colectiva, la cultura democrática y el capital social en el territorio y la segunda, de coordinación interinstitucional y fortalecimiento de la gestión local. Se promoverá el ejoramiento de las viviendas existentes con el fin de atender el déficit cualitativo asociado a condiciones estructurales, de hacinamiento, deficiencias en infraestructura y condiciones de habitabilidad de las viviendas	Social Estructura funcional y de servicios
		6	Rehabilitación de vivienda en áreas centrales	Convertir las acciones de renovación urbana en instrumentos centrales de la política habitacional del Distrito para la generación de una oferta habitacional de altas calidades y de vivienda de interés social en particular en las zonas centrales de la ciudad, priorizando las acciones en áreas expulsoras de vivienda y en zonas con condiciones de hacinamiento crítico, promoviendo la recuperación y habilitación del inventario inmobiliario mediante programas de rehabilitación urbana y de vivienda, la promoción de la vivienda en alquiler y el desarrollo de proyectos integrales de vivienda nueva	Gestión del suelo
		7	Hábitat rural	Apoyar el mejoramiento de la calidad de las viviendas, infraestructuras y equipamientos comunitarios, en los centros poblados y población dispersa rural, considerando los factores de riesgo ambiental, asegurando la provisión de la infraestructura necesaria para su normal desarrollo y considerando las diferencias culturales	Estructura funcional y de servicios
		8	Reasentamiento de población	Se atenderá la población localizada en áreas de alto riesgo no mitigable identificadas por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias, buscando salvaguardar la vida de la población allí localizada, y fortaleciendo las acciones distritales orientadas a la prevención y control de desarrollos ilegales.	Ambiental Social
		9	Financiamiento	Promover acciones tendientes a facilitar el acceso a crédito para los diferentes segmentos de la demanda de acuerdo a sus características, a través del sistema financiero formal y el sistema financiero no convencional con condiciones flexibles de acceso y pago, para garantizar la complementariedad de recursos nacionales, distritales, públicos, privados y comunitarios, así como para la reducción de costos de transacción, el aumento de la eficiencia de los recursos y la participación privada.	Gestión
		10	Reconocimiento y promoción de la diversidad	Reconocer los procesos de producción social de vivienda y oferta de espacio habitacional desarrollados por la población, facilitando y promoviendo el conocimiento y cumplimiento de las normas urbanísticas y de sismo-resistencia, así como las condiciones de habitabilidad de las viviendas	Social
		11	Habitabilidad y sostenibilidad	Facilitar que el urbanismo y la arquitectura contribuyan a aumentar la armonía en la calidad de vida reduciendo el costo ambiental, validando prácticas sostenibles de arquitectura y urbanismo y facilitando la incorporación de criterios ecológicos en las actividades de urbanismo y arquitectura estableciendo el Código de Habitabilidad.	Ambiental Región
159	Política de Renovación Urbana	1		Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación.	Gestión
		2		Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre	Gestión
		3		Promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente	Gestión
		4		Agilizar los procesos y trámites	Gestión
		5		Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos	Gestión
160	Política sobre Patrimonio Construido	1		Adopción de la estructura urbana histórica como fundamento del modelo de ordenamiento territorial a través de la valoración, protección y difusión de su patrimonio construido, para que los habitantes puedan reconocer los espacios tradicionales que son los símbolos de su identidad cultural.	Ocupación Territorial
		2		Entendimiento de la conservación del patrimonio como un proceso dinámico que forma parte del desarrollo de la ciudad y por tanto, el incentivar o fortalecer el desarrollo de usos y actividades a través de los cuales los sectores se integren a la dinámica urbana a la vez que garanticen la permanencia de los inmuebles con valor patrimonial.	Ocupación Territorial
		3		Reconocimiento de la especificidad de los bienes de interés cultural y de diferentes opciones de intervención a partir de criterios que reconozcan sus diferencias para regular su desarrollo según sus características intrínsecas y según sus posibilidades de transformación	Ocupación Territorial
		4		Intervención directa por parte de la Administración en programas de recuperación de sectores urbanos de gran valor patrimonial y la participación conjunta con la iniciativa privada en otras actuaciones urbanas de mejoramiento del entorno o de recuperación de los inmuebles, para revertir los procesos de deterioro y generar un impacto positivo en la calidad de vida de la población residente o usuaria de los servicios de la zona	Ocupación Territorial

Tabla 5. Desglose de Objetivos y Estrategias Componente Rural - Art. 494-395.

DECRETO 190 DE 2004 TÍTULO III COMPONENTE RURAL OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS					
ART		OBJETIVOS	COMO	PARA	CATEGORÍA
394	1	Integrar funcionalmente el territorio rural a la vida económica, social y cultural del Distrito Capital.			Ocupación Territorial Ambiental
	2	Asegurar el mantenimiento de la riqueza escénica, biótica y cultural			Ambiental
		Garantizar el mantenimiento de la oferta hídrica actual y futura de las áreas rurales.			
	3	Conservar los modos de vida rurales y fortalecer las áreas rurales, manteniendo su participación y su especialización funcional en el balance territorial del Distrito Capital	Promoviendo la apropiación colectiva y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de los servicios ambientales, como base principal del desarrollo rural.		Ocupación Territorial
	4	Equilibrar espacial y funcionalmente los procesos de conservación y aprovechamiento del territorio y de sus recursos naturales	Controlando y orientando la ocupación de las áreas rurales, de manera espacial y cualitativamente acorde con las potencialidades y restricciones del territorio y la armonía y funcionalidad del conjunto.		Ambiental Ocupación Territorial
	5	Mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales	Propiciar el desarrollo sostenible de las actividades y usos propios del medio rural y estructurar el sistema de asentamientos rurales como base socioeconómica del territorio rural.		Ocupación Territorial Ambiental
	6	Integrar el territorio rural al sistema de planeación del Distrito Capital y al sistema regional	Desde la base del reconocimiento y fortalecimiento de su función regional, acorde con su realidad social y ambiental.		Región Ocupación Territorial Ambiental
	7	Mejorar la calidad de vida y la base de los ingresos de las comunidades rurales	A través de la promoción y potenciación de la productividad de las áreas rurales del Distrito, en el marco del desarrollo sostenible, de manera articulada con las políticas y programas de productividad regional, de acuerdo con las directrices del Sistema Agropecuario Distrital SISADI		Ocupación Territorial Ambiental Región
	8	Integrar el territorio rural al sistema de Planeación del Distrito Capital y al sistema regional	Mediante el fortalecimiento de la institucionalidad, el capital social y la programación y ejecución coordinada de la inversión.		Región
	9	Priorizar las áreas rurales de borde con el suelo urbano y de expansión		Para prevenir la ocupación.	Ocupación Territorial
	10	Desarrollar instrumentos de gestión para el suelo rural, de tal manera		Que las acciones de ordenamiento puedan ser desarrolladas eficazmente, de acuerdo con las directrices del Sistema Agropecuario Distrital SISADI	Ambiental
ART		ESTRATEGIAS	COMO	PARA	CATEGORÍA
	1	Promover el intercambio socioeconómico y ambiental entre las áreas rurales y urbanas, recíprocamente enriquecedor y acorde con las características y necesidades de cada área.			Estategía Espacial Ambiental
	2	Proteger integralmente los elementos claves de la riqueza escénica, biótica y cultural de las áreas rurales, las áreas de páramo, subpáramo, las zonas de recarga de acuíferos, las áreas de núcleos y cinturones de condensación, los nacimientos y rondas de los cursos de agua			Ambiental
		Promover su adecuada incorporación al proceso de ocupación y transformación del territorio			Ocupación Territorial
	3	Asignar usos y dotaciones de un modo cualitativo y cuantitativamente propicio a la conservación y mejoramiento de los modos de vida rurales.			Estategía Espacial Ocupación Territorial
	4	Distribuir espacialmente los usos y funciones		De modo que se mantenga la integridad y funcionalidad de los procesos ecológicos y socioeconómicos y se propicie su armónica interacción.	Ambiental Ocupación Territorial

395	5	Dotar las áreas rurales con las infraestructuras, equipamientos y tecnologías apropiadas, según las necesidades identificadas, y distribuidas conforme a la especialización funcional de los distintos asentamientos.			Estategía Espacial Ocupación Territorial
	6	Reconocer y Posicionar el área rural del Distrito Capital dentro del contexto regional,	Fortaleciendo su papel dentro de dicho ámbito, en correspondencia con su estructura ecológica y socioeconómica, y planteando escenarios futuros viables a escala local y distrital.		Región Ambiental
	7	Tomar como base de planificación rural la unidad geográfica de cuenca, cerro, planicie		Se asegure una concepción integral y sistémica de la problemática asociada a la base de recursos naturales y el uso del territorio.	Ocupación Territorial Ambiental
	8	Promover la articulación y diversificación de las actividades productivas rurales, en el marco de las políticas de productividad y competitividad de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca.			Región Ambiental
	9	Abordar la planificación rural	Integrando los componentes físico, social y económico, en el marco de la sostenibilidad ambiental y política.		Ambiental Ocupación Territorial Estategía Espacial
	10	Asegurar la vinculación de los actores locales en los procesos de planificación rural, de tal manera que se facilite su desarrollo en el marco de la equidad social.			
	11	Diseñar mecanismos de coordinación institucional e instrumentos de planificación y control		Que permitan frenar las presiones de expansión urbana en las áreas de borde.	Ocupación Territorial
	12	Contemplar en las Unidades de Planeación Rural las directrices del Sistema Agropecuario Distrital SISADI, especialmente en lo referente al ordenamiento predial ambiental.			Ocupación Territorial Ambiental

Componente 2
Análisis de Articulación de Fines y Medios

2. Segundo Componente. Análisis de Articulación de Fines y Medios

El segundo componente de evaluación del Decreto 190 que sugiere la metodología del Ministerio, se centra en la verificación de las líneas de decisión establecidas por un POT para lograr sus propósitos. Este análisis se ilustra a partir de una metodología que evidencie la existencia de encadenamientos coherentes desde las decisiones más generales hasta las más específicas, en otras palabras, que ilustre en la arquitectura del plan condiciones que favorezcan el logro de los propósitos.

El componente o etapa de análisis de articulación de fines y medios, está a su vez estrechamente ligada al tercer componente, en el cual se busca verificar la realización de las estrategias de actuación y cumplimiento de los compromisos establecidos para alcanzar los objetivos generales del plan. Así mismo, se complementa con el componente 4, el cual evalúa el cumplimiento del programa de ejecución, verificando las inversiones efectivamente realizadas por los Planes de Desarrollo en las actuaciones territoriales señaladas y priorizadas por el plan para materializar sus grandes apuestas.

Tal y como lo sugieren los hallazgos del análisis de suficiencia legal (componente 1) del POT vigente, aspectos específicos de la estructura del articulado y en su redacción, ya discutidos en el capítulo anterior, dificultan el análisis de tales encadenamientos en el articulado del plan vigente. De una parte, porque la doble estructura jurídica fragmenta la mayoría de las cadenas de decisión. De otra parte, porque la redacción del articulado no solamente ha combinado en muchos casos los objetivos y estrategias, sino que además utiliza múltiples denominaciones para expresar las intenciones generales y mecanismos de realización del plan. En esa medida, para este ejercicio de evaluación de la articulación entre fines y medios, se han identificado los QUÉs y los CÓMOs, independiente de la rúbrica bajo la cual estén señalados en el articulado. De tal manera ha sido posible encadenar líneas de análisis en una lógica técnica, acorde a un enlazamiento guiado por las prácticas ampliamente aceptadas entre propósitos y actuación, propios en cada temática.

En ese sentido, la postura que se ha adoptado para realizar el análisis de este componente de S&E, es estratégica. Parte de la intención de que este ejercicio sea útil para reconocer la forma en que los encadenamientos en varios conjuntos de temáticas, han sido o no favorables en la definición de actuaciones territoriales que podrían materializar las principales apuestas del Plan, en el marco de tres ejes clave identificados. A partir de ello, se ha buscado poder verificar en la sección que le sigue (componente 3), si en efecto estas intenciones han sido implementadas. De la misma manera, este análisis de articulación debe permitir identificar encadenamientos truncados, que evidencian que algunas intenciones no se desarrollaron mediante decisiones conducentes a la concreción de actuaciones territoriales necesarias para avanzar en dirección de las apuestas del plan.

En consecuencia, se han utilizado tres estrategias para evidenciar estos encadenamientos en este análisis de articulación de fines y medios: i) la realización de *matrices de identificación* detallada de las decisiones en cada uno de los tres ejes de análisis estratégicos seleccionados; ii) el desarrollo de *diagramas de enlace*, que esquematizan las líneas de actuación específicas, conectando las expresiones de intención del plan con los mecanismos intermedios (planeamiento derivado) y directos (proyectos específicos) dispuestos por el plan para concretarlas; iii) *textos explicativos* que resaltan, por líneas temáticas identificadas al interior de cada eje, el contexto de las decisiones y su relación con las intenciones gruesas del plan, la situación de enlazamiento detectada en cada línea, y algunas reflexiones sobre las implicaciones que esa situación tiene sobre las posibilidades de materialización de esas intenciones específicas del plan.

En síntesis, el análisis de articulación fines y medios realizado se ha orientado en este documento de S&E a comprender la trazabilidad de las *acciones* (decisiones) que habría sido necesario tener articuladas en el plan para lograr efectos territoriales concretos deseados, en tres ejes estructurales de actuación: Ambiente, Estrategia Espacial y Ocupación Territorial. El análisis no pretende ser exhaustivo de todas las decisiones del POT vigente, y en particular apunta a ser integral, más que sectorial. Por tal razón no se centra en los sistemas generales, ni en ninguna política específica sobre un tema en particular, sino en su inter-relación en el marco de las grandes apuestas que recoge hasta cierto punto, el conjunto de decisiones que constituye cada eje de evaluación identificado.

Aproximación general al Análisis de Articulación de Fines y Medios

La introducción de este documento de S&E presenta brevemente el enfoque general por ejes de evaluación el cual ha determinado la estructura temática y líneas de análisis construída para la realización de este análisis de fines y medios. La estructura conceptual de cada eje se ha ilustrado en un esquema que abre cada sección del presente capítulo, acompañado de una breve explicación que contextualiza la articulación técnica de los temas a partir de la cual fue posible identificar, organizar y relacionar las decisiones del plan con los grandes propósitos asociados a cada eje. Este marco define al interior de cada eje las temáticas abordadas y las líneas de análisis específicas a partir de las cuales es posible visualizar e interpretar las cadenas de decisiones.

Metodológicamente, la estrategia de evaluación en torno a ejes, nace en parte de la imposibilidad de hacer los análisis requeridos por los ejercicios de evaluación requeridos, directamente en torno a objetivos generales claramente definidos por el plan. Es así como para aproximarse al desarrollo de un análisis *selectivo* y *estratégico* del encadenamiento de conjuntos de decisiones del POT asociables a las grandes apuestas del plan, fue necesario definir cada eje a partir de la construcción de un marco conceptual que permitiera establecer una estructura de categorías temáticas básicas que articulara los conjuntos de contenidos del Decreto 190 de 2004 con desafíos específicos.

Cada eje ha sido estructurado tras una lectura cuidadosa del articulado y la revisión detallada de los contenidos de los DTS. Han sido concebidos, además, sin la pretensión de identificar vacíos conceptuales o calificar los contenidos que aborda el plan vigente. Se limitan a organizar los contenidos que están presentes en el Decreto 190 de 2004 de una manera pragmática que sea útil para visualizar lo que quedó y la manera en que está conectado para su realización. Lo anterior implica que queda para el proceso de diagnóstico y formulación, la construcción de marcos apropiados para analizar el alcance, enfoque y pertinencia del plan vigente como insumo para estructurar la formulación de los nuevos contenidos de la revisión en curso.

En el presente ejercicio de S&E del Decreto 190 de 2004, este componente de *análisis de articulación* se ha desarrollado utilizando tres mecanismos. El primero, tiene que ver con la presentación del marco conceptual que estructura en temáticas y líneas de análisis los contenidos del POT vigente que apuntan a las intenciones estratégicas de ordenamiento que abarca cada eje de evaluación. El segundo, tiene que ver con un ejercicio de identificación detallada de todas las decisiones asociadas a los asuntos que abarca cada eje, organizadas por temáticas y *líneas de análisis*, que fueron identificadas a partir de la construcción de tres matrices, las cuales han sido desglosadas por línea de análisis e insertas en el texto de cada eje para mayor legibilidad. El tercero, tiene que ver con la construcción de *diagramas síntesis*, diseñados para visualizar el análisis de encadenamientos detectados a partir de las mismas matrices. Ilustran enlaces existentes y ausentes en cada línea de análisis, a partir de lo cual pueden reconocerse algunas de las cadenas rotas en las decisiones que dificultan la realización de algunas intenciones del plan, y que por

tanto pueden evidenciar los puentes y barreras en las decisiones, derivadas de la arquitectura misma del plan.

No obstante, es necesario tener presente que este ejercicio de análisis de *fines y medios* es solo parcialmente útil para comprender si la arquitectura del Decreto 190 de 2004 ha sido suficiente para articular las acciones necesarias para el logro de los objetivos generales del plan, pues los *encadenamientos visibles en* los documentos del POT son solo una parte. En muchos de temas el POT vigente ha remitido las decisiones detalladas a *instrumentos de planeamiento derivado*, lo cual implica que el final de la cadena de decisiones que determinan las condiciones para la actuación territorial pública y privada, se encuentra fuera del cuerpo del plan.

En tanto que el alcance del presente ejercicio no llega a la revisión detallada de la totalidad de los planes maestros, planes zonales, UPR, normas urbanísticas de UPZ, planes de manejo ambiental, y otros planeamientos derivados definidos por le POT, no alcanza a revisar la totalidad de las cadenas de decisiones que determinan las actuaciones territoriales efectivamente derivadas del plan. No obstante, los análisis de fines y medios por eje favorecen la identificación de los mecanismos que se consideraron en el plan para definir las actuaciones territoriales específicas necesarias para el logro de sus *principales intenciones*. Se hizo de tal manera que posteriormente en el análisis correspondiente al tercer componente pueda indagarse, al menos de manera general, sobre la efectiva implementación de cada mecanismo de planeamiento derivado, y que a partir de ello pueda presumirse que se han dado condiciones favorables para la ejecución de los siguientes niveles de decisión.

Puntos Comunes de Partida a los tres ejes para el Análisis de Articulación de Fines y Medios

La aproximación al análisis de fines y medios en el marco de los tres ejes estratégicos que se han propuesto para estructurar este ejercicio de evaluación, tiene algunos aspectos comunes que se tratarán a continuación, y otros aspectos propios a cada eje, que se ajustan a la estructura de su marco conceptual. El principal aspecto común a todos los ejes, tiene que ver con la principal conclusión del Análisis de Suficiencia y su efecto práctico en el Análisis de Fines y Medios: el hecho de que la doble estructura del Decreto 190 de 2004 y su técnica de redacción dificultan el ejercicio de encadenamiento directo entre los objetivos, políticas generales y estrategias del plan, con las decisiones específicas y actuaciones territoriales definidos para materializarlas.

Desde el punto de vista metodológico, este desafío técnico se ha resuelto en este ejercicio de análisis de articulación entre *fines y medios*, mediante una estrategia de descomposición de los artículos que contienen Objetivos, Políticas, Lineamientos y Estrategias. Esta consiste en el desarrollo de tablas, las cuales se han presentado en el componente de *análisis de suficiencia*, y la configuración de un sistema numerado que permite referenciar los apartes de cada artículo que contienen los QUÉs y los CÓMOs que enmarcan las decisiones específicas asociadas en cada eje.

Este sistema de referenciación se ha utilizado para el desarrollo de las matrices de contenidos por eje y constituye el sistema común que permite distinguir las especificidades en las intenciones generales, para relacionarlas con las realizaciones específicas identificadas por línea de análisis temático. Esta variación metodológica a lo sugerido por el ministerio, se adapta a los rasgos particulares del articulado del Decreto 190 de 2004, y evita adicionalmente una discusión semántica insulsa, sobre la manera aleatoria y confusa en que se han categorizado los *propósitos* (objetivos, políticas, principios, etc) y las *aproximaciones a la actuación* (estrategias, lineamientos, perspectivas, enfoques). Así se logra centrar la atención del ejercicio

en conectar los propósitos e intenciones dispuestos en el plan para orientar la efectiva actuación territorial.

Un segundo desafío común al análisis de los ejes ha sido la integralidad de las decisiones territoriales y la manera en que algunos temas están asociados a varios de ellos. La delimitación del alcance de cada eje planteó algunos retos, pero se han acotado en la medida en que la definición de las apuestas a las cuales está relacionado cada eje ha permitido establecer claramente los aspectos específicos de las decisiones sobre cada tema que están relacionados con las intenciones específicas abordadas desde cada eje.

La estructura del presente este capítulo es la siguiente, desarrollando el análisis de articulación de fines y medios por eje, comenzando por el de Ambiente, seguido por Estrategia Espacial y finalmente por Ocupación Territorial.

Cada sección aborda en detalle inicialmente la estructura del marco conceptual de cada eje para situar sus temáticas y líneas de análisis. Luego se contextualizan estas temáticas con las intenciones generales y apuestas a las que están asociadas los conjuntos de decisiones que abarca cada eje, buscando que el lector que no conozca en detalle el Decreto 190 de 2004 pueda comprender, e incluso consultar, las intenciones y justificaciones que los documentos del plan presentan sobre las cadenas de decisiones evaluadas.

Vale la pena mencionar que, en algunos casos, se incluirán dentro del contexto de los ejes algunas consideraciones derivadas del DTS del POT de 2000, el cual es poco consultado para el análisis de la revisión del 2004, a pesar de ser fundamental para su comprensión integral. En ese sentido es necesario recordar que debido a que gran parte de las decisiones más relevantes del POT de 2000 continúan vigentes, se derivan de los diagnósticos y consideraciones técnicas consignadas en el DTS del 2000, que no se repitieron en el DTS del 2004. Este ejercicio descriptivo dentro del análisis de articulación ha implicado un gran esfuerzo para el equipo a cargo, para mantener el sentido de las intenciones expresadas en los textos y evitar interpretaciones que le atribuyan al plan haber expresado mejor sus propósitos o haber sido más claro, de lo que efectivamente logró expresarse en sus documentos. Este es un desafío, ya que es posible inferir e intentar llenar los vacíos que deja el plan, pero esto iría en contra del propósito de este ejercicio.

Finalmente, se presentan las líneas temáticas de cada eje, soportadas por las matrices detalladas, con referencias al articulado y al DTS del Decreto 190 de 2004 y su respectivo análisis de encadenamientos, apoyados en los diagramas síntesis diseñados para tal fin, y se presentan algunos hallazgos generales como cierre.

2.1 Eje Ambiente

Aproximación al Eje de Evaluación Ambiente

¿Por qué un eje estratégico de evaluación del POT en torno a Ambiente? A pesar de que es difícil visualizarlo en los documentos del POT de 2004, al interior del plan se encuentran una gran diversidad de decisiones que buscaron atender varios tipos de desafíos ambientales desde el ámbito del ordenamiento territorial, considerados entonces fundamentales para avanzar hacia la sostenibilidad ambiental del territorio. Se definieron compromisos de actuación territorial de enorme importancia para equilibrar algunos procesos territoriales de gran impacto negativo, especialmente sobre el agua, y de protección de áreas de valor ecológico. Aunque en una lectura simple todas parecen articuladas apenas por algunas

intenciones difusas de desarrollo territorial sostenible entre los objetivos generales de la revisión, una lectura más cuidadosa permite encontrar que la mayoría de estas decisiones, en particular los programas y proyectos son heredadas del POT del 2000.

Por tal motivo, como punto de partida para comprender cómo estos asuntos son abordados por el plan objeto de análisis y cómo fueron en efecto concebidas las decisiones, es necesario reconocer algunas situaciones que caracterizan en particular este conjunto de determinaciones. Lo primero es que como muchas decisiones heredadas del Decreto 619 de 2000, fueron decisiones que reflejaron: i) un proceso de reconocimiento básico de lo que había y de los problemas que se enfrentaban bien marcado del sesgo sectorial con el cual habían sido hasta entonces abordados, ii) la intención de incorporar una distinción funcional elemental de distintos elementos territoriales naturales para orientar su intervención y iii) la necesidad de incorporación de funciones institucionales sectoriales a un sistema básico de planeamiento territorial, para su regulación y coordinación en perspectiva de una gestión territorial. Esto no necesariamente transformó la marcada visión sectorial tradicional predominante en el desarrollo de los temas dentro del plan, ni más adelante el enfoque con el cual se adelantaron los planeamientos derivados y se implementaron las actuaciones.

El proceso de formulación del primer POT de Bogotá no alcanzó a incorporar una dimensión ambiental del ordenamiento como marco general de las decisiones territoriales, razón por la limitó sus principales consideraciones a la esfera de los servicios ambientales y la mitigación de impactos, particularmente la contaminación. Llegó a incorporar a la agenda de largo plazo de ordenamiento del territorio, algunos puntos críticos de la agenda de gestión ambiental de la ciudad, y a introducir la noción de estructura ecológica como sistema territorial de soporte de primera jerarquía como determinante de los procesos de ordenamiento. A pesar de que la política general que enmarcó el conjunto de decisiones que se incluyeron para tratar tales asuntos fue derogada, buena parte de las decisiones específicas se mantuvieron en el Decreto 190 de 2004, y son objeto de análisis en el marco del eje ambiental.

Lo segundo, es que en el proceso de ajuste del articulado de la revisión, se reemplazaron varios de los textos de los objetivos generales de ordenamiento y las políticas del Decreto 619 de 2000, los cuales estaban desarrollados en el DTS correspondiente como soporte de las decisiones del POT en materia ambiental. En consecuencia, aunque la mayoría de las decisiones asociadas a la agenda ambiental del POT de 2000 se mantuvieron en la revisión, quedaron incompletas sin los textos que originalmente las sustentaron y las conectaron a los objetivos y políticas generales del plan. Es así, como a pesar de que como puede observarse en el diagrama de la estructura del eje de análisis, el plan aborda diversas líneas de actuación territorial asociadas a varios de los frentes centrales de gestión ambiental Distrital, solo en el DTS del Decreto 619 de 2000 pueden consultarse el enfoque e intenciones de los cuales derivan, enmarcadas por la política para la *Sostenibilidad del Desarrollo Ambiental y Económico*[9]. De la misma manera, solo en ese documento puede también comprenderse cómo se concibieron las decisiones sobre la Estructura Ecológica Principal, en el marco de tres principios generales definidos por el plan para su ordenamiento[10].

Finalmente, los documentos de la revisión del POT de 2004 carecen de discusión, estudios técnicos y justificación técnica de la decisión ambiental más relevante que se tomó en la revisión del 2004: la pre-

[9] Ver en Objetivos generales - Objetivo Ambiental DTS Decreto 619 de 2000, pág. 181. Políticas para la Sostenibilidad del Desarrollo Ambiental y Económico DTS Decreto 619 de 2000, pág. 185, Caracterización del soporte ambiental y las actividades que generan impactos DTS Decreto 619 de 2000, pág 47. Amenazas y Riesgos DTS Decreto 619 de 2000, pág 51.

[10] Ver en Estructura Ecológica Principal DTS Decreto 619 de 2000, pág. 247.

delimitación de la Reserva Forestal del Norte señalada por las resoluciones de las autoridades ambientales regional y nacional, y sus efectos en las respectivas decisiones sobre la clasificación del suelo, los sistemas generales y el régimen de usos de la zona y su área de influencia.

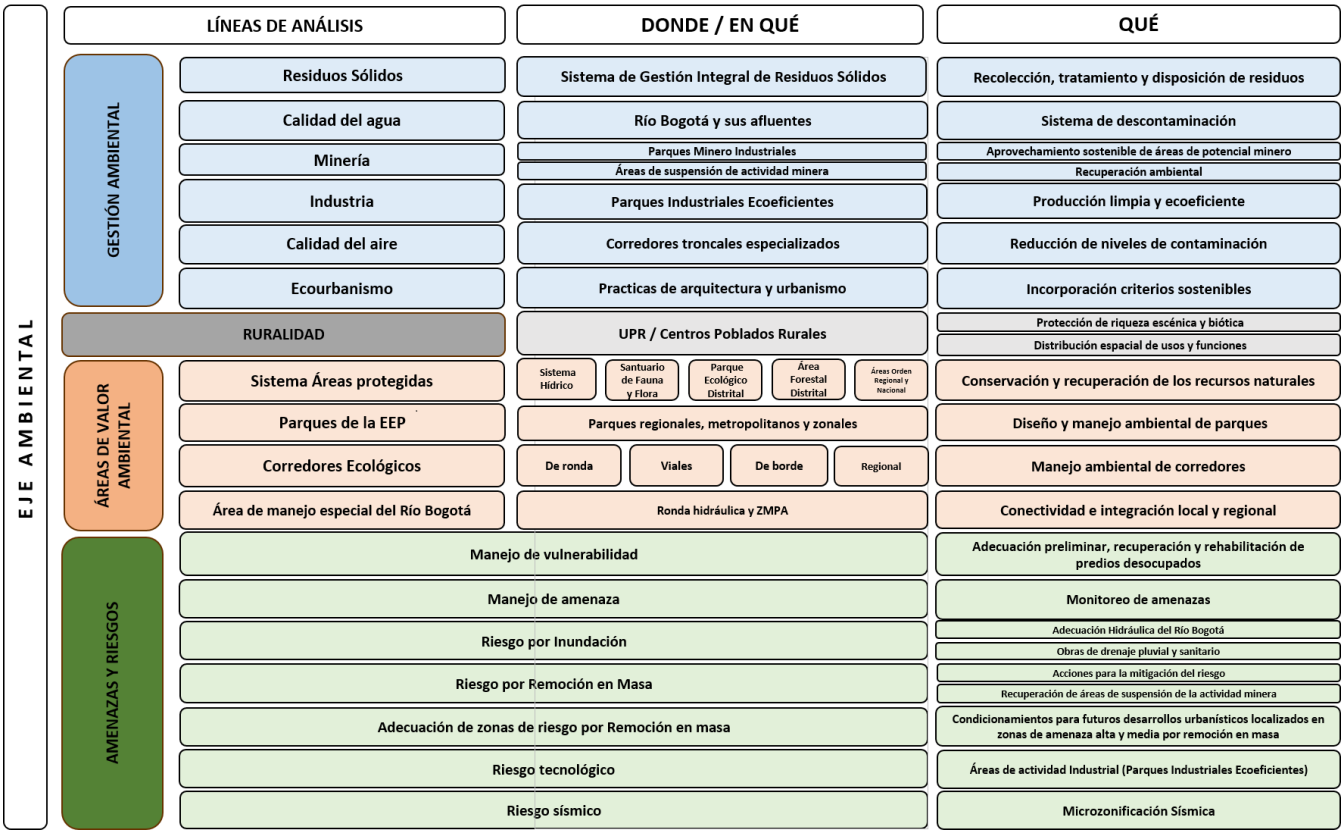
El Distrito acató la orden de las instancias ambientales de superior jerarquía, reemplazando las decisiones que no lograron ser concertadas con la CAR durante el proceso de discusión del POT del 2000, con otras que armonizaran el ordenamiento del norte del Distrito a las políticas de contención del crecimiento urbano que la motivaron. Por tal motivo, en tanto que se designó a la CAR el desarrollo de un Plan de Manejo para la Reserva, el cual fue adoptado 11 años después, no corresponde en este ejercicio evaluar desde este eje tal aspecto. Lo anterior, teniendo en cuenta que el proceso de evaluación está enfocado en verificar el cumplimiento de los compromisos derivados del Decreto 190 de 2000, a cargo del D.C., para el cumplimiento de los objetivos del plan.

Dado que el propósito del presente ejercicio es comprender de qué manera la arquitectura del plan pudo haber contribuido o no a lograr la realización de las actuaciones territoriales establecidas por el POT para atender los desafíos de la agenda ambiental vigente en ese entonces, y que hoy estos mantienen su importancia, evaluar las línas de análisis tiene valor práctico también en visión prospectiva. Si se toma como referencia las nociones generales de agenda verde y agenda marrón, comúnmente utilizadas para clasificar las decisiones asociadas al manejo de los sistemas naturales y servicios ambientales, y su conexión con aquellas asociadas a los sistemas humanos necesarios para el manejo del metabolismo territorial, podríamos decir que en el POT vigente no solamente se encuentran en buena parte los componentes principales de las dos agendas, sino que refleja en las estrategias y mecanismos de intervención propuestos, la misma intención de articulación de la gestión ambiental Distrital con los procesos más amplios de gestión del desarrollo urbano y territorial.

Por esa razón, aunque es cierto que el marco conceptual del desarrollo sustentable ha evolucionado sustancialmente desde la formulación de los contenidos del POT analizados aquí, y que la agenda ambiental asociada al ordenamiento territorial ha incorporado nuevos desafíos territoriales y en consecuencia enfoques analíticos mucho más integrales y sofisticados; el análisis de fines y medios del Decreto 190 de 2004 a partir de un eje Ambiente como lo propone este ejercicio de S&E no podría realizarse a la luz de todos esos adelantos. Sin duda es una tarea que tendrá que abordarse en la construcción del diagnóstico, para lograr atender los vacíos que ha dejado en el ordenamiento territorial de Bogotá D.C. esta limitación conceptual del plan vigente.

Desde ese contexto y con esas limitaciones, se ha construido el marco conceptual eje Ambiente para estructurar este análisis. Tiene un valor práctico para este ejercicio porque refleja la intersección que se evidencia en los contenidos del POT vigente, entre las actuaciones territoriales de ordenamiento con algunos ámbitos estratégicos de la gestión ambiental, la gestión de ecosistemas y la gestión del riesgo.

Marco conceptual del Eje Ambiental: Temáticas y Líneas de Análisis.



Fuente: Elaboración propia a partir de los contenidos Decreto 190 de 2004.

De acuerdo con el anterior diagrama, el eje de evaluación Ambiente se estructura en torno a cuatro temáticas, que a su vez resultan en 18 líneas de análisis de encadenamiento de decisiones asociadas a las apuestas de sostenibilidad ambiental del POT. Estas temáticas se esbozan a continuación y se desarrollan como marco de sus respectivas líneas de análisis de fines y medios en el resto de esta sección:

1. Gestión Ambiental: La temática de gestión ambiental aborda, por un lado, compromisos de actuación territorial orientados a la mejora en la calidad ambiental del agua y del aire, así como a la mitigación de la degradación del ambiente a través de la gestión de residuos sólidos. Por otro lado, recoge lineamientos para el desarrollo de actividades de gran impacto, en las que se esperaba promover una transformación progresiva en procesos eco-eficientes, por medio de regulaciones que impulsaran intervenciones privadas, como es el caso de la minería la industria y el desarrollo de prácticas constructivas bajo principios de eco urbanismo.

2. Ruralidad: La temática de ruralidad en este eje de evaluación se enfoca en los compromisos establecidos en el POT para atender la transición entre los modos de vida urbanos y rurales, con el suelo de protección. El manejo de los bordes urbanos y los bordes rurales con suelos de protección se aborda en el POT a través de varias figuras de planeamiento derivado, las cuales están a cargo de definir los componentes de protección de valores ecológicos y rondas, reforestación y las estrategias de asistencia técnica agropecuaria necesarias como mecanismos para garantizar la adecuada articulación entre las actividades periurbanas y productivas rurales, con la EEP.

3. Áreas de Valor Ambiental - Estructura Ecológica Principal (EEP): Esta temática recoge el seguimiento del manejo de las áreas de valor ambiental para las cuales el POT definió mecanismos de integración, conservación, recuperación y manejo. Partiendo de los mecanismos de clasificación del suelo y seguido del régimen de usos específicos para los diferentes tipos de áreas protegidas que se definió en el marco del principio de *diferencia funcional*[11]. Así, se hizo seguimiento al conjunto de actuaciones derivadas de los mecanismos de planeamiento derivado que definió el POT para determinar las estrategias específicas de gestión apropiadas para cada ecosistema, así como a los programas y proyectos priorizados por el POT para la EEP.

4. Amenazas y Riesgos: Esta temática aborda los compromisos que estableció el POT en el marco del objetivo general de crear un medio seguro para los habitantes, a través de la gestión de los riesgos en el D.C. Estas actuaciones territoriales se centran en dos tipos de intervenciones, por un lado, aquellas orientadas al manejo de la vulnerabilidad y la amenaza, y por otro lado, aquellas que se refieren a medidas estructurales para mitigar riesgos de origen natural, socio-natural y tecnológico.

Matriz detallada de contenidos por Línea de Análisis Para identificar Fines y Medios

2.1.1 Gestión Ambiental

Esta temática aborda el conjunto de líneas de decisión encontradas en el plan que giran en torno a a dos tipos de gestión: i) la asociada a actuaciones públicas para manejar y mitigar el efecto ambiental de los desperdicios, residuos, emisiones y vertimientos; y ii) la asociada a la estructuración y la regulación urbanística de actividades privadas de gran impacto ambiental, como la minería, la industria y la construcción.

a. Residuos Sólidos

En las intenciones del POT, la gestión de residuos sólidos se aborda como desafío ambiental amplio que no solamente involucra cambios de comportamientos y patrones de consumo, sino una compleja plataforma territorial articulada para su manejo. Como principal estrategia en el marco de esta intención el plan creo un Sistema de Gestión de Residuos Sólidos que define, en el marco de la Estructura Funcional y de Servicios, la plataforma territorial para los diferentes tipos de procesos de la gestión de residuos.

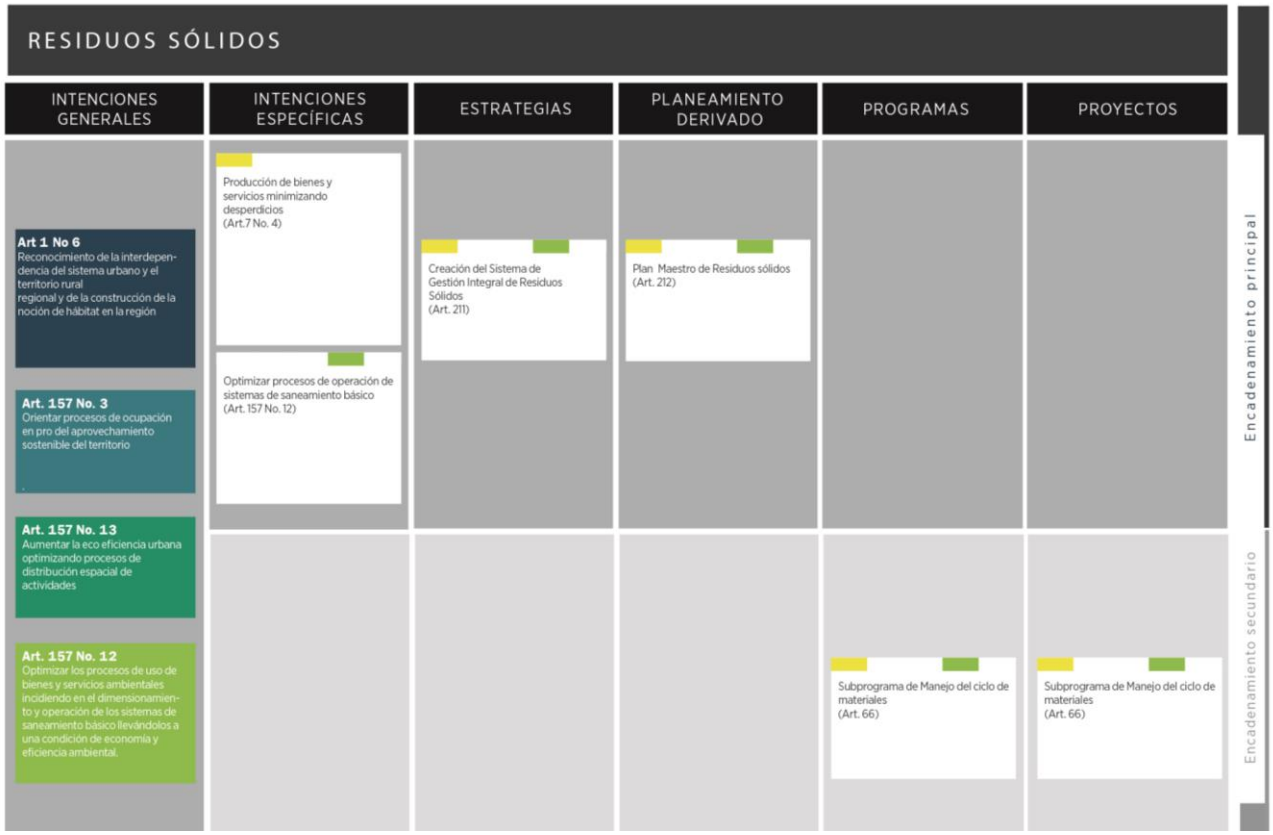
El POT difiriere al correspondiente Plan Maestro las decisiones específicas necesarias para configurar el manejo integral del sistema, y los estudios de detalle requeridos para la localización y realización de los equipamientos e infraestructura necesaria para completar una red. En este contexto, el análisis sugiere que en esta línea de análisis, como en la mayor parte de las del eje Ambiente, quedan importantes brechas entre las intenciones de desarrollo sostenible enunciadas por el plan y los medios para su realización. Los fines son amplios y difusos, y el plan no especifica lineamientos que enmarquen el desarrollo del planeamiento derivado (Plan Maestro) encargado de su definición y gestión.

El encadenamiento señala entre los fines a los cuales se asocia la gestión integral de residuos sólidos, el propósito general de la revisión en perspectiva regional de *reconocer la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural*, en el marco de la estrategia de *propender por el manejo adecuado de los vertimientos y residuos sólidos regionales (Art. 1 Num. 6)*. Así mismo, las políticas ambientales del POT *(Art. 157)* se señalan las políticas de optimización *de los procesos de uso de bienes y servicios ambientales*

[11] Ver DTS Decreto 619 de 2000, pág. 250. Los tres principios de ordenamiento de la EEP: Principio de identificación y delimitación, Principio de diferencia funcional y Principio de integración dinámica.

incidiendo en el dimensionamiento y operación de los sistemas de saneamiento básico llevándolos a una condición de economía y eficiencia ambiental (Num. 12); y de aumento *de la ecoeficiencia urbana, partiendo de… la racionalización de los desplazamientos y la internalización de los costos ambientales (Num. 13).* Es razonable encadenar esta noción de eco eficiencia con la esbozada en las Políticas Ambientales del Artículo 7 Num. 4, donde se refiere como *la capacidad de producir bienes, servicios y estructuras, optimizando el aprovechamiento de los recursos naturales, las potencialidades ambientales y socioculturales al tiempo que se minimizan la generación de desperdicios, el deterioro físico y funcional y la marginalidad ambiental, económica y social.*

Diagrama 1. Encadenamiento - Línea de análisis: Gestión de Residuos Sólidos.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

La estrategia principal para el logro de las intenciones, es el Sistema de Recolección, Tratamiento y Disposición de Residuos Sólidos *(Art. 211)* el cual propende por la gestión de los diferentes tipos de residuos de manera coordinada articulada a la reducción general de desperdicios asociada a una estrategia integral incluyendo el recilaje. Se determina como medio para detallar su diseño y esquema de implementación el Plan Maestro *(Art. 211)*. No obstante, queda definida la composición del sistema y sus elementos constitutivos principales desde el POT del 2000, así como la delimitación de la reserva de suelo para el relleno sanitario Doña Juana y sus zonas de expansión. Dado que, como se planteó anteriormente, el alcance del POT logra la definición del Sistema el cual se expresa en la implementación de su red de equipamientos especializados, es importante resaltar que el plan dejó establecidas algunas recomendaciones para la elaboración del Plan Maestro como: la evaluación de alternativas regionales para la gestión de residuos, la definición de zonas para ubicación de equipamientos y algunas

disposiciones técnicas para el manejo ambiental adecuado de antiguas zonas de disposición como El Cortijo y Gibraltar *(Art. 212).*

A pesar de la coherencia que se evidencia especialmente en el encadenamiento de medios en esta línea de análisis, es evidente que algunas intenciones generales del plan en relación con la gestión de residuos sólidos no son explícitos. Este es el caso de la intención de propender por el manejo adecuado de los residuos a una escala regional *(Art. 1, Art. 212)*, intención no queda establecida en la agenda de trabajo regional *(Art. 4)*. Así mismo, en lo que se refiere a los programas y proyectos, tanto el subprograma de *Manejo del ciclo de materiales (Art. 66)* como en el proyecto respectivo en el Programa de Ejecución del plan *(Art. 70)*, priorizan acciones de gestión del ciclo de materiales asociados únicamente al proceso de reciclaje y aprovechamiento, dejando de lado los otros tipos de procesos que hacen parte del sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, la implementación del Sistema y su concordancia con la realización de las intenciones del POT solo podría evaluarse con un análisis del diseño y la evaluación de los mecanismos de ejecución definidos por el Plan Maestro.

b. Calidad del Agua

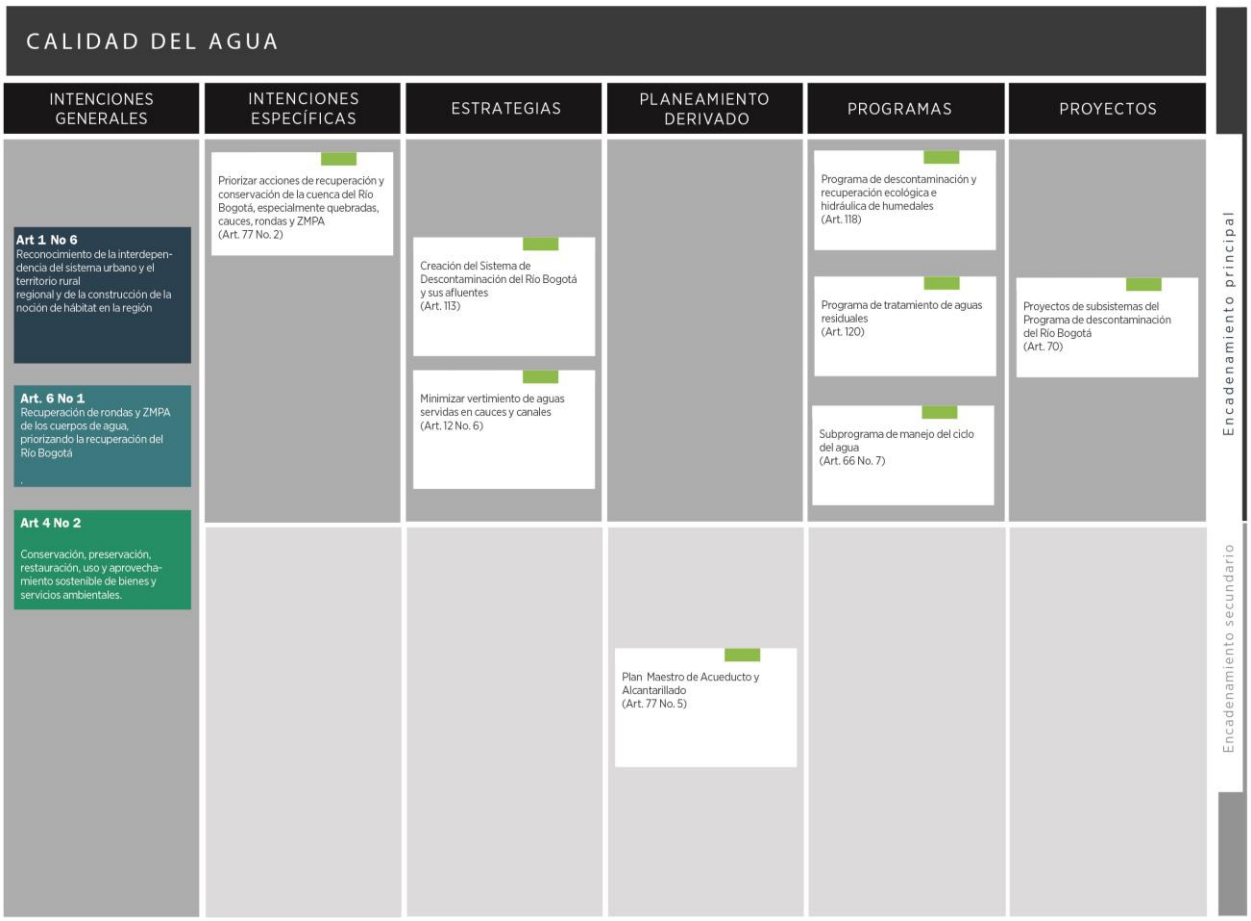
Las condiciones de contaminación del Río Bogotá y sus afluentes constituyeron uno de los tres desafíos ambientales de mayor importancia hacia los cuales desde el 2000, el POT dirigió la gestión territorial. Como eje regional, la cuenca es reconocida por la revisión de 2004 como elemento integrador, lo cual se refleja a nivel de fines en la intención de internalizar costos ambientales como compromiso de Bogotá con las poblaciones de los municipios de la cuenca baja. En esta línea de análisis se recoge el conjunto de compromisos asociados a la atención al desafío de la contaminación de los cuerpos hídricos del D.C. Agrupa la cadena de propósitos y actuaciones territoriales específicas establecidas para reducir el impacto negativo de la ciudad sobre la calidad del agua de la cuenca. En este aspecto, el plan articula principalmente acciones sobre los sistemas generales para la reducción de vertimientos en los elementos del sistema hídrico, así como las medidas estructurales de tratamiento de aguas residuales.

No obstante, en una perspectiva más contemporánea de gestión integral del agua, puede constatarse que, desde los fines de la revisión en perspectiva regional, se plantea esta preocupación inicial por la reducción de la contaminación de las cuencas hídricas en el marco de la intención mayor de incorporar como determinante el reconocimiento de *la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región (Art. 1 Num. 6).* Lo anterior desde un entendimiento *de las implicaciones de tal interdependencia en el uso y consumo de los recursos naturales; del fortalecimiento de los ecosistemas productores y reguladores de agua para el consumo de los habitantes de Bogotá y la Región*, así como *del manejo adecuado de los vertimientos y residuos sólidos regionales*, para la *construcción de un hábitat sostenible.*

En ese orden de ideas, si bien el plan fragmenta las cadenas de decisión asociadas a conservar, preservar las zonas de recarga y protección ambiental de las cuencas mediante la recuperación de rondas y ZMPAs de los cuerpos de agua, de las asociadas a la gestión de la calidad del agua, estas decisiones no están ausentes. El plan dispone la estrategia de acción ambiental prioritaria sobre el Área de Manejo Especial del Río Bogotá (tercer componente de la Estructura Ecológica Principal) con disposiciones específicas desde el componente general para la implementación del *Sistema de Descontaminación del Río Bogotá* con proyectos asociados para la recuperación integral de sus afluentes (DTS, POT 2000, pág. 40). Aborda otras dimensiones del ordenamiento ambiental de los componentes del sistema hídrico mediante disposiciones sobre el manejo de las áreas de la EEP para la consolidación de corredores ecológicos articulados al sistema de espacio público (corredores ecológicos de ronda y la ZMPA del Río Bogotá), así

como su articulación con las medidas estructurales de gestión del riesgo por inundación. Aunque atendido como un proceso integral, podría involucrar consideraciones sobre su manejo desde las fuentes (o producción del agua), las cadenas de distribución y consumo (con consideraciones sobre el uso racional del recurso), y su relación con las condiciones en que es retornada al ecosistema. De hacerlo así, se ponen en relieve no solamente actuaciones tendientes a elevar la calidad de agua que sale de la ciudad, sino llegar incluso a visualizar los escenarios de manejo para la reutilización de la misma.

Diagrama 2. Encadenamiento - Línea de análisis: Calidad del Agua.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

Los compromisos definidos por el plan para las entidades, reflejan esta misma visión fragmentada de su gestión, lo cual sugiere que esta pudo en gran parte tener origen institucional.

Se complementaron las estrategias de mejoramiento de la calidad del agua, con orientaciones para la intervención desde el *sistema de alcantarillado sanitario y pluvial (Art. 208)*, estableciendo un sistema de recolección de aguas lluvias y negras independiente, encaminado al saneamiento y recuperación de cauces y canales, a su vez articulado al sistema de interceptores y plantas de tratamiento del Río Bogotá *(Art. 113)*.

Gracias a la gran relevancia de este desafío en la agenda política Distrital, los estudios disponibles para definir las actuaciones territoriales específicas nutrieron el POT directamente y quedaron consignados en el programa de ejecución. A pesar de ello, el Plan deja como compromiso la tarea de precisar y priorizar

algunos proyectos específicos mediante instrumentos de planeamiento derivado, especialmente el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado que tendría que ser revisado para atender algunos objetivos de ordenamiento que no habían sido considerados para el PM vigente al momento de formulación del POT en 2000. Así se definirían las acciones complementarias y menores en escala necesarias para configurar el esquema de manejo integral de la contaminación del Río y sus afluentes.

Los programas y proyectos consignados en el POT, abordan el conjunto del sistema de descontaminación, priorizando acciones de gran envergadura en el marco del *Manejo del ciclo del agua (Art. 66, Art. 70)*, la descontaminación y recuperación ecológica e hidráulica de humedales *(Art. 118)* y el tratamiento de aguas residuales *(Art. 120).*

c. Minería

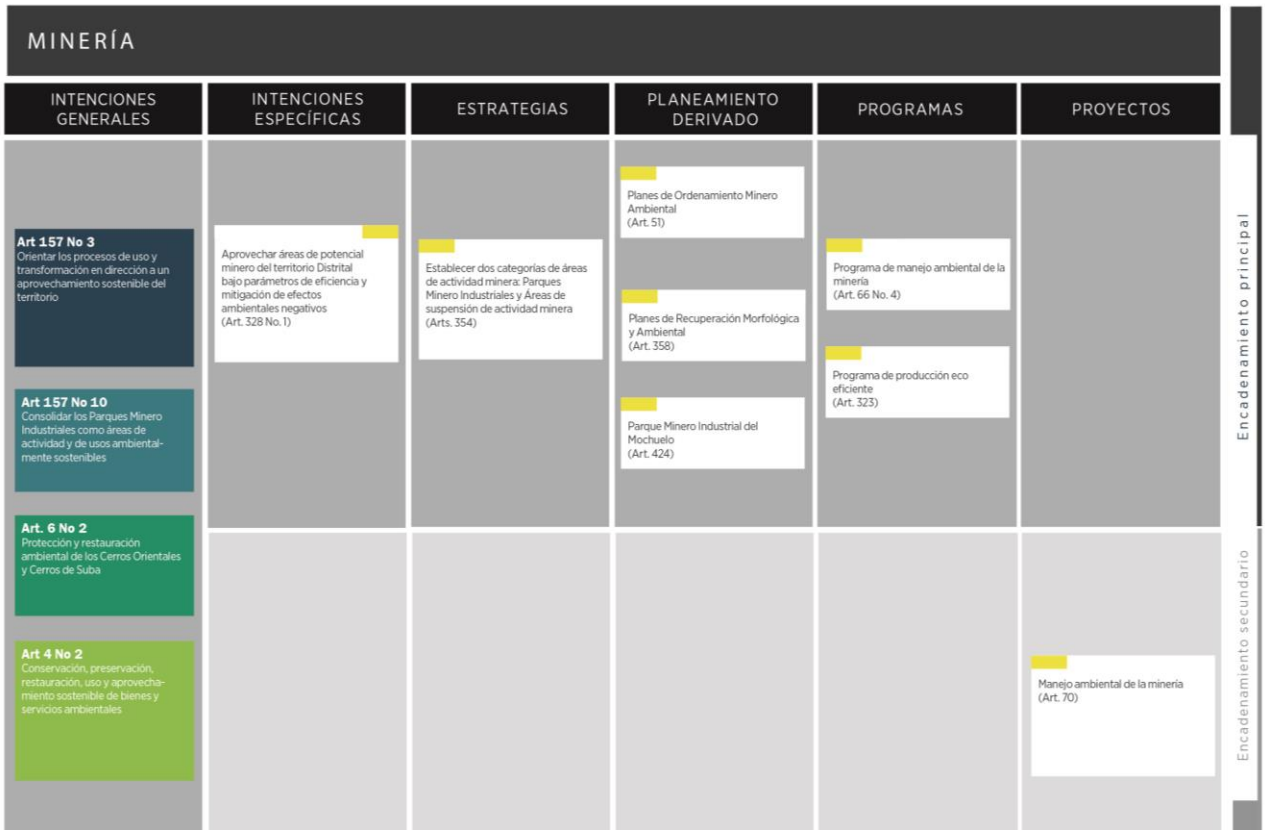
Las decisiones asociadas al ordenamiento de la industria extractiva del POT vigente, se basan en la preocupación de las autoridades Distritales con dos formas de explotación minera que han coexistido en el territorio. Por una parte, la industria extractiva artesanal, caracterizada por pequeñas explotaciones, con técnicas precarias y procesos que no solamente no utilizan a cabalidad el potencial geológico, sino a configurar zonas de alto riesgo (DTS 2000, pág. 47). De otra parte, la gran industria extractiva que a su vez es la fuente de materiales primarios y procesados de construcción (arcillas, arenas de peña, recebos, piedra y agregados pétreos). Reconocidos los efectos ambientales de este tipo de industria sobre la geomorfología, la cobertura vegetal, el agua y el aire, el principal dilema en el ordenamiento de la actividad al interior del D.C. se derivó de su bajo nivel de monitoreo por parte de las autoridades responsables, lo cual propició el avance de las actividades al margen de consideraciones locales sobre sus efectos territoriales en las áreas de influencia inmediata, particularmente las habitadas.

En consecuencia, se determina un esquema de gestión Distrital para concertar el manejo de aspectos de planificación, control ambiental y operación de la gran actividad minera, con base en principios de eco-eficiencia y en perspectiva de su adecuación para el uso futuro –o integración territorial– de los sitios de explotación. Para ello se configuran como instrumentos de planificación y gestión el Parque Minero Industrial y las Áreas de suspensión de la actividad Minera. El primero, enfocado en posibilitar la transición de la racionalidad derivada de la forma en que se otorgan las licencias mineras para continuar la explotación en el marco de una visión de ordenamiento territorial y gestión ambiental que genere condiciones *de mayor racionalidad y coherencia en el desarrollo de los frentes de explotación,* y la prospectiva de *rehabilitación y construcción* (o integración) *urbana* (DTS 2000, pág. 381). El segundo, asociado a sectores tradicionales de explotación que deben ser adecuados geomorfológicamente para mitigar impactos y poder ser utilizados en usos urbanos distintos.

Considerando que estos propósitos y mecanismos son heredados del POT de 2000, se encuentran no obstante a tono con las estrategias de manejo articulado regional en cuanto a la *provisión de materiales de construcción* en el marco del necesario reconocimiento de la *interdependencia del sistema urbano y el territorio rural y la construcción de la noción de hábitat*, así como la *disminución de factores de vulnerabilidad urbana* mediante el manejo y prevención de condiciones de alto riesgo. *(Art. 1 Num. 6 y 8)*. Esta cadena de decisiones, es así mismo convergente con las áreas de actuación estratégica *(Art. 4)* como eje de política asociada a la *restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales*. En este sentido, se enmarca a su vez en la política ambiental de *eco-eficiencia de la función y la forma urbanas (Art. 6)*, como conjunto de mecanismos concretos hacia la optimización del aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales (en este caso no renovables) del D.C. y la mitigación del riesgo derivado de minas cerradas.

De cara a tales fines, el POT vigente recoge las decisiones del 2000 sobre ordenamiento, gestión y regulación de la actividad industrial extractiva desde la intención general de evitar nuevas áreas de minas informales, organizar y reorientar la gestión ambiental de las existentes y promover la recuperación ambiental y morfológica de las áreas afectadas por la minería que deben reintegrarse territorialmente a sus nuevos entornos ya urbanizados. Las decisiones del POT en esta línea de análisis de alguna manera hacen puente jurídico e institucional entre dos sistemas anteriormente fragmentados, el planeamiento urbanístico y la regulación ambiental de la minería (*Art. 157. Políticas sobre medio ambiente y recursos naturales. Num. 7).*

Diagrama 3. Encadenamiento - Línea de análisis: Minería.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

En este contexto, el plan define y delimita las áreas de actividad minera y las de áreas de suspensión de la misma *(Art. 157)*. Encadena su ordenamiento como parte de las *medidas estructurales para la mitigación del riesgo en las zonas de extracción minera (Art. 135),* a partir de lo cual justifica la exigencia de *Planes de Restauración Morfológica y Ambiental* para canteras. En paralelo, con la creación del instrumento de Planes de Ordenamiento Minero Ambiental *(Art. 51)* establece además el mecanismo para el proceso de definición de directrices específicas de planeamiento y operación de los Parques Minero Industriales *(Arts. 327, 328, 329 y 330)*, a ser formulados por los particulares para la implementación prioritaria de los Parques Mineros del Tunjuelo, Usme y Mochuelo, los cuales se incorporan explícitamente al programa estructurante de *Sostenibilidad Ambiental (Art. 66).*

De otra parte, el plan define el Parque Minero Industrial como Zona de Uso de la estructura territorial rural, con el ánimo de ordenar y prevenir la expansión ilegal de la actividad sobre suelos frágiles *(Art. 27),* enmarcado en el principio de interrelación territorial del artículo 1.

Para la implementación de reincorporación territorial de las canteras urbanas señaladas como zonas de suspensión de la actividad minera, se encadenaron los procesos de plan de cierre al proceso de formulación de planes parciales para la articulación del proceso de recuperación morfológica, paisajística y ambiental *(Art. 354)*, a la adecuación del terreno y la determinación los nuevos usos permitidos en la expedición de norma específica *(Art. 334)*. Finalmente, estos programas derivan en el proyecto denominado *Manejo Ambiental de la Minería*, el cual, aunque no se desarrolla, es posible inferir que se trata de la implementación de actuaciones territoriales especificadas en la formulación detallada del programa con el mismo nombre *(Art. 70).*

El encadenamiento de fines y medios en esta línea de análisis, es singular en la medida en que tanto los propósitos específicos, estrategias, instrumentos, normas y proyectos definidas por el plan del 2000 se mantienen, a pesar de que las políticas y objetivos generales iniciales al ser revisados, perdieron en algún grado su justificación explícita. No obstante, el mayor desafío que presenta la intención de entrelazar la gestión reguladora y de gestión de la autoridad ambiental distrital con los procesos de planeamiento y gestión urbanística es su mayor desafío y potencial virtud. En ese orden de ideas, el enlazamiento desde el nivel de políticas, estrategias y programas estructurantes, hasta el nivel de instrumentos, normas y proyectos es de alto nivel de coherencia.

d. Industria

La actividad industrial transformadora fue identificada desde los diagnósticos de 1999, como factor notable del deterioro ambiental del D.C., en razón al efecto acumulado de múltiples cadenas de producción, como vertimientos, emisiones, ruido y riesgo tecnológico (DTS, 2000, pág. 47). La caracterización de la actividad resaltó que el perfil productivo de la ciudad estaba compuesto principalmente por medianas y pequeñas empresas, muchas de ellas informales, asociadas al uso de tecnologías sub-óptimas, el uso ineficiente de energía y materiales y la generación de subproductos y residuos tóxicos diversos.

Además, se encontró que desde el punto de vista urbanístico sus patrones de distribución territorial en general involucraban problemas de incompatibilidad con las condiciones de calidad de vida del entorno inmediato, particularmente el residencial. En esa medida, encompasado con la gestión de la autoridad ambiental en el monitoreo y regulación, desde el ordenamiento territorial se plantearon estrategias para reducir el aporte de este sector al deterioro ambiental de la ciudad (entonces el 90% de la contaminación del Río Bogotá y el 40% de la contaminación atmosférica), impulsando su organización en parques industriales y promoviendo la transformación progresiva a partir de esquemas asociativos enmarcados en programas. Los mecanismos de regulación urbanística, así como actuaciones territoriales tendientes a apoyar su modernización y a armonizar su compatibilidad con los entornos inmediatos serían incorporados al planeamiento del Distrito, para lo cual no habían existido nunca lineamientos urbanísticos precisos.

Para contextualizar el análisis de fines y medios de este eje, es fundamental recordar que el Decreto 190 recoge en gran parte estas políticas y decisiones específicas del Decreto 619 de 2000, las cuales a su vez se consideraron siempre como la dimensión del ordenamiento territorial de estrategias de gestión ambiental que, particularmente en este caso, necesitarían ir de la mano en su implementación y seguimiento, con la gestión del PGA Distrital. En ese sentido, las intenciones generales de la revisión en

perspectiva regional de la revisión de 2004 recogen esta preocupación sobre la industria indirectamente al tratar el manejo adecuado de vertimientos y residuos como asunto que amerita el manejo articulado a nivel regional y parte del reconocimiento de las interdependencias entre el sistema urbano y otros territorios en el proceso de construcción de un hábitat regional sostenible. Así mismo, frente otro propósito de la revisión, *Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social*, se señala la necesidad de disminuir los factores que generan vulnerabilidad urbana (*Art. 1 Num. 8*), asociados justamente a la acumulación de impactos y degradación ambiental derivados de los patrones de localización y rasgos anteriormente señalados de la actividad industrial transformadora, sobre las poblaciones que deben vivir allí.

En esa misma lógica, la política ambiental *(Art. 6. Num. 4)* cuando señala el propósito de aplicar principios de eco eficiencia para que las decisiones contribuyan a la producción de bienes y servicios optimizando el uso de los recursos y minimizando deterioro y marginalidad ambiental, como se enfocaron las estrategias regulatorias y de gestión mencionadas para organizar las actividades productivas transformadoras y de internalización de sus costos ambientales.

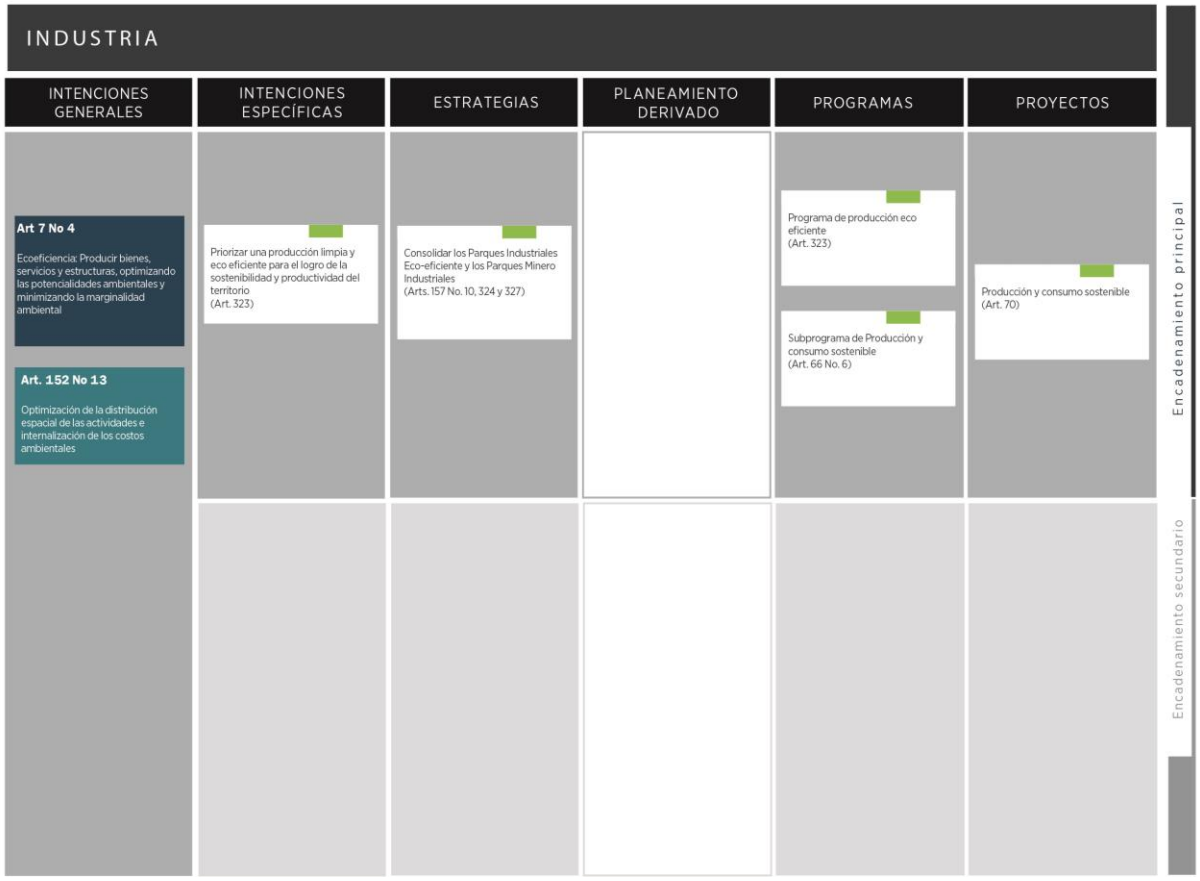
Esta línea de análisis verifica el encadenamiento de dos tipos de compromisos, la regulación urbana de la actividad industrial y los lineamientos urbanísticos para que esta se adapte, y la re-estructuración de las condiciones de operación de esta actividad en Parques Industriales Eco eficientes (PIE). En lo referente al ordenamiento de la actividad industrial y la mitigación de los impactos ambientales, el POT establece una nueva estructura del régimen de usos desde 2000 y difiere a reglamentaciones posteriores, basadas en estudios técnicos especializados, las exigencias específicas para las diversas tipologías y formas de desarrollo de la actividad transformadora.

De otra parte, se apostó por un esquema de concentración espacial de la actividad industrial para que se desarrollara bajo parámetros de producción limpia. Para ello crea la figura de Parque Industrial Ecoeficiente (PIE), que promovería el fortalecimiento de *clusters* industriales existentes o nuevos, reduciendo sus impactos aprovechando economías de escala, y aumentando su productividad en el marco de principios de sostenibilidad ambiental. Enmarca su implementación en el Programa de Producción Eco-eficiente *(Art. 323)* establecido para *garantizar la transformación de la ciudad en un ecosistema urbano sostenible, productivo y de alta calidad ambiental, amparado en una política de producción limpia y ecoeficiente aplicable a todos los sistemas productivos y realizables con la aplicación de estrategias eficientes para minimizar actuales y futuros problemas ambientales,* definiendo las directrices marco *(Art. 324).*

A nivel de actuaciones territoriales específicas, queda consignado en el Programa de Ejecución *(Art. 70)* el proyecto de Producción y Consumo sostenible, mientras que como metas específicas del programa *(Art. 325)* se identifican y priorizan tres de los *clusters* identificados para la implementación de los PIE de San Benito, Puente Aranda y el Meandro del Say. El análisis de encadenamiento de esta línea de análisis permite constatar que hay un alto nivel de coherencia entre los fines generales, intermedios y las cadenas de decisión definidas para concretar las actuaciones territoriales específicas requeridas para el logro de las transformaciones deseadas en la actividad industrial, con excepción del desarrollo y adopción de las reglamentaciones urbanísticas definidas para atender las incompatibilidades de las estructuras individuales, dispersas sobre el territorio, con su entorno inmediato. Por supuesto, identificar este vacío no resuelve el hecho de que esta intención depende del dilema clásico respecto a la efectividad de los mecanismos regulatorios frente a la capacidad real instalada de las instancias a cargo del control urbanístico.

El mayor desafío que presenta esta cadena de decisiones orientada al manejo general de la indiutria y la intervención sobre algunos núcleos identificados, es que la implementación de los PIE quedara vulnerable a arreglos instituionales fuera del resorte directo de gestión del ordenamiento del territorio, como la capacidad de gestión local y el interés de asociación del sector privado.

Diagrama 4. Encadenamiento - Línea de análisis: Industria.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2000.

Teniendo en cuenta lo anteriormente plantado, aunque fue un objetivo transformar la ciudad en un ecosistema urbano sostenible por medio del fortalecimiento de la producción limpia y eco eficiente, la regulación del uso industrial y la implementación de los PIEs, el POT dejó sujeta la ejecución de esta estrategia a capacidades de organización del sector privado y a la gestión local y, por tanto, es importante observar en el capítulo de objetivos y metas como se desarrolló esta figura sin mecanismos institucionales de soporte para articula el conjunto de acciones necesarias para hacer viable su implementación.

e. Calidad del Aire

Un conjunto importante de las políticas generales de desarrollo sostenible del POT vigente, está asociado directamente con la implementación del sistema de transporte masivo y la consolidación de un sistema de movilidad bajo criterios de desarrollo sostenible. Esta línea de análisis se configura en torno a la gestión ambiental de la calidad del aire, sin desconocer los efectos de tal estrategia funcional (movilidad sostenible) en la calidad de vida urbano-regional, ni su efecto potencial sobre la integración económica y social de poblaciones vulnerables, así como en la racionalización de los patrones de desplazamiento sobre el territorio, lo cual en perspectiva de desarrollo sostenible son todos de la mayor trascendencia.

No obstante, por las razones esbozadas en la introducción al eje ambiente, en tanto que el plan vigente no desarrolla plenamente ese enfoque más integral, no deja de ser fundamental reconocer uno de los esfuerzos mayores de la ciudad en materia de infraestructura con mayor potencial efecto concreto sobre uno de sus desafíos ambientales: la contaminación atmosférica. En ese sentido, como ocurre en varias de las líneas de análisis de este eje, se heredan del plan de 2000 la mayor parte de las decisiones específicas asociadas a la misma desarrolladas en el componente urbano, pero es claro su encadenamiento con los objetivos y políticas generales de la revisión en perspectiva regional y ambiental más amplia.

También es cierto que en asuntos de política de calidad del aire, tienen potencial incidencia la gestión ambiental de factores de contaminación en la fuente, de actividades como la industrial transformadora, a la cual, como se menciona en el aparte correspondiente, se le atribuyó en el DTS del 2000 el 40% de las emisiones contaminantes. Dicho eso, es también cierto que la gestión ambiental reguladora de la autoridad ambiental Distrital, no la abarca el POT. En ese sentido, no es posible ni pertinente verificar la efectividad de los mecanismos de regulación ambiental propiamente dichos en la presente evaluación del POT vigente. Por ese motivo, la línea se enfoca en la manera en que desde actuaciones territoriales de iniciativa pública, concretamente se atiende uno de los factores más significativos de la contaminación del aire, las emisiones derivadas del uso intensivo de vehículos individuales, y las derivadas de las condiciones de operación tradicionales del sistema de transporte público de la ciudad.

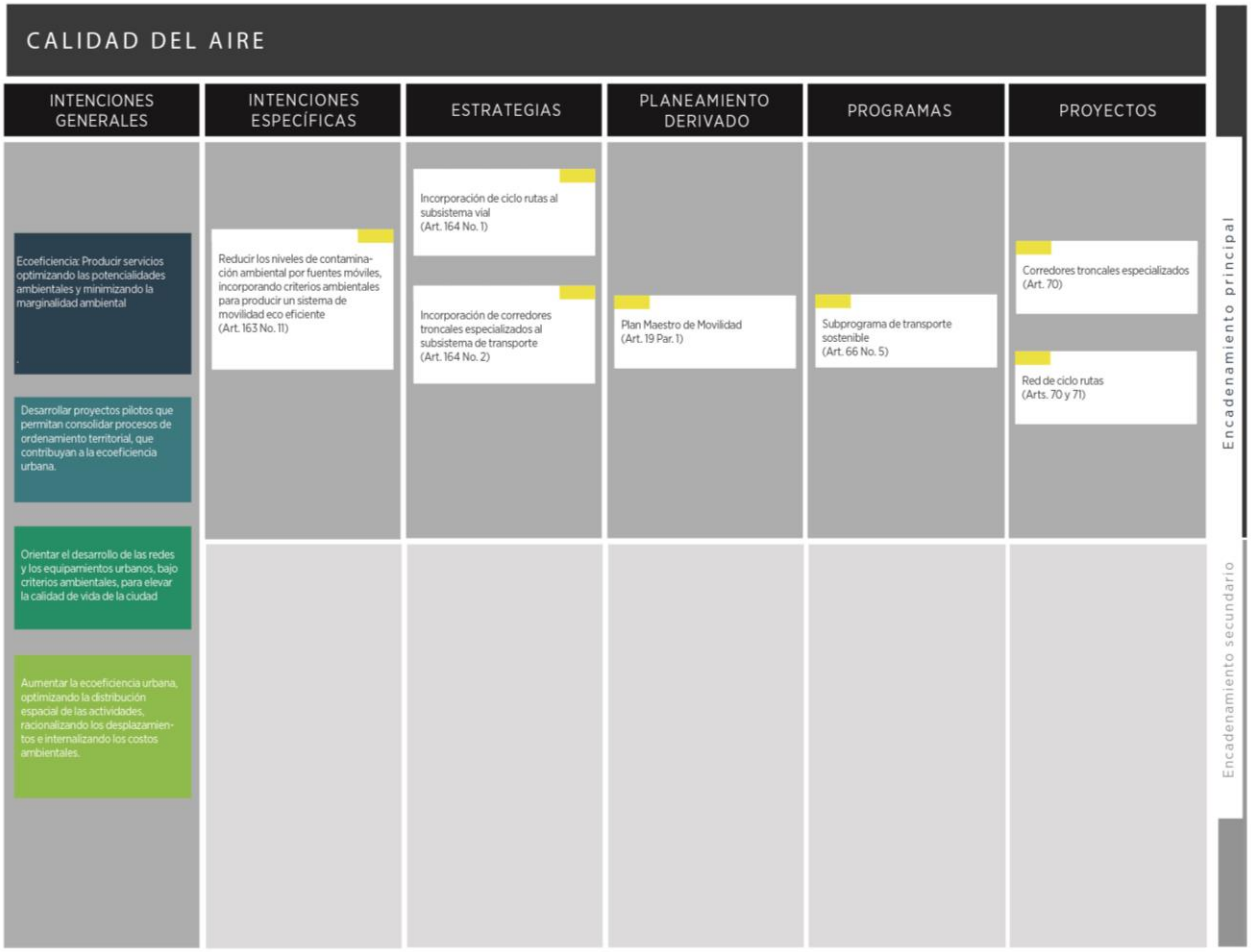
En este sentido, considerando que a la adopción del POT de 2000 ya estaba en proceso de implementación el sistema Transmilenio, convirtiéndose en el primer proyecto de transporte en el mundo objeto de aplicación de fondos por bonos de carbono, con el enfoque que se dá a esta línea de análisis, se busca visibilizar la trazabilidad de las decisiones de ordenamiento dadas desde el POT para dar continuidad a las políticas de movilidad sostenible y así hacer seguimiento a su ejecución en el componente 3 de este ejercicio de SyE, para determinar el cumplimiento de esta apuesta ambiental del POT, y si es posible su impacto real.

Establecido ese contexto, es posible reconocer en el conjunto de decisiones que se analizan en esta línea su relación, de manera mucho más amplia que en su perspectiva funcional original, con la política general ambiental de que las decisiones sean una *contribución a la ecoeficiencia del conjunto,* minimizando *la generación de desperdicios, el deterioro físico y funcional y la marginalidad ambiental, económica y social (Art. 6)*. Mientras que a su vez desarrollan las *políticas sobre medio ambiente y recursos naturales* vigentes del componente urbano establecidas desde 2000, en cuanto a i) *desarrollar proyectos pilotos que permitan consolidar y normalizar procesos de ordenación de actividades en el territorio, que contribuyan a hacer más eficiente la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, que aumenten la ecoeficiencia urbana*, ii) *orientar espacial y cualitativamente el desarrollo de las redes… bajo criterios ambientales, de modo que contribuyan a elevar la calidad de vida de la ciudad*; y, iii) *aumentar la ecoeficiencia urbana, partiendo de la optimización y complementariedad en la distribución espacial de las actividades, la racionalización de los desplazamientos y la internalización de los costos ambientales (Art. 157 Num. 4, 5 y 13).*

El POT vigente consigna la intención de que el D.C. haga transición hacia un sistema de movilidad que reduzca el uso del vehículo privado y que racionalice el sistema de transporte público existente propendiendo por reducir los niveles de contaminación ambiental por fuentes móviles y por el desarrollo sistemas de soporte urbano que contribuyan de múltiples maneras a mejorar la calidad de vida. De manera que desde la misma definición del sistema y sus componentes, se introduce al planeamiento sectorial la noción de que la combinación de modos de transporte ambientalmente sostenibles que, entre

otras, aportan a la calidad del aire, tiene efectos territoriales de mayor alcance y debe concebirse articuladamente con las estrategias de ocupación urbana y regional *(Art. 4)*.

Diagrama 5. Encadenamiento - Línea de análisis: Calidad del Aire.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

En este marco, se establece el Plan Maestro de Movilidad como mecanismo de planeamiento derivado para desarrollar en detalle e implementar el sistema *(Art. 19 Num. 1),* al cual el POT difiere la responsabilidad de desarrollar los lineamientos sectoriales y las estrategias de operacionalización de las intervenciones específicas de todos los componentes del sistema multi-modal previsto. Se prioriza este eje de actuación territorial desde el *Subprograma de Transporte Sostenible* del Programa de Sostenibilidad Ambiental el cual propende por la incorporación de criterios ambientales transversales a la política de movilidad, incluyendo el compromiso específico de implementar guías ambientales para la construcción de vías *(Art. 66 Num. 5)*.

En el nivel de proyectos, estas decisiones se plasman en el Programa de Ejecución (*Art. 70*) mediante la priorización de la construcción del sistema de troncales especializadas de transporte público masivo (BRT de Transmilenio), como actuación territorial central. No obstante, es importante no perder de vista otros componentes asociados a la movilidad sostenible como las ciclorutas, y proyectos que a lo largo de la vigencia del plan han tenido fuerza en la agenda política de la ciudad como el Metro y el Tren de cercanías, que también son previstos.

Con base en las anteriores consideraciones, y como puede observarse en el diagrama de los principales encadenamientos de esta línea, en la arquitectura del plan vigente están presentes todos los elementos de política general, sectorial y estrategias territoriales mediante los cuales se expresan los fines, que definirían la hoja de ruta desde el ordenamiento territorial para atender el principal factor de deterioro de la calidad del aire, segundo de los retos ambientales más importantes del Distrito. Así mismo, se verifican los mecanismos de planeamiento de detalle, de gestión prioritaria (por vía de un programa específico) y inversión señalada en el Programa de Ejecución, necesarios para respaldar desde la esfera del plan, la articulación de la visión institucional para el logro de los propósitos ambientales.

f. Eco urbanismo

Esta línea de análisis, recoge un conjunto de decisiones consignadas en el POT vigente, que antecede la incorporación de criterios de urbanismo y construcción sostenible en las políticas de ordenamiento y ambientales Distritales. En ese orden de ideas, no sorprende que el término *eco urbanismo* aparezca únicamente dos veces en todo el Decreto 190 de 2004. La revisión de la literatura sugiere que no es un concepto ampliamente utilizado internacionalmente, pero aparentemente se retomó del término acuñado desde 1998 por Miguel Ruano[12], para configurar una agenda de política en perspectiva de desarrollo sostenible que no lograba articularse con claridad en otros componentes del plan. En ese sentido, puede decirse que Bogotá ha desarrollado su propia definición institucionalizada de *eco urbanismo*, y al incorporarla al POT, inspirada solo parcialmente en su acepción original, generó el marco de lo que actualmente se ha adoptado como la *Política Pública de Eco urbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá* desde 2014.

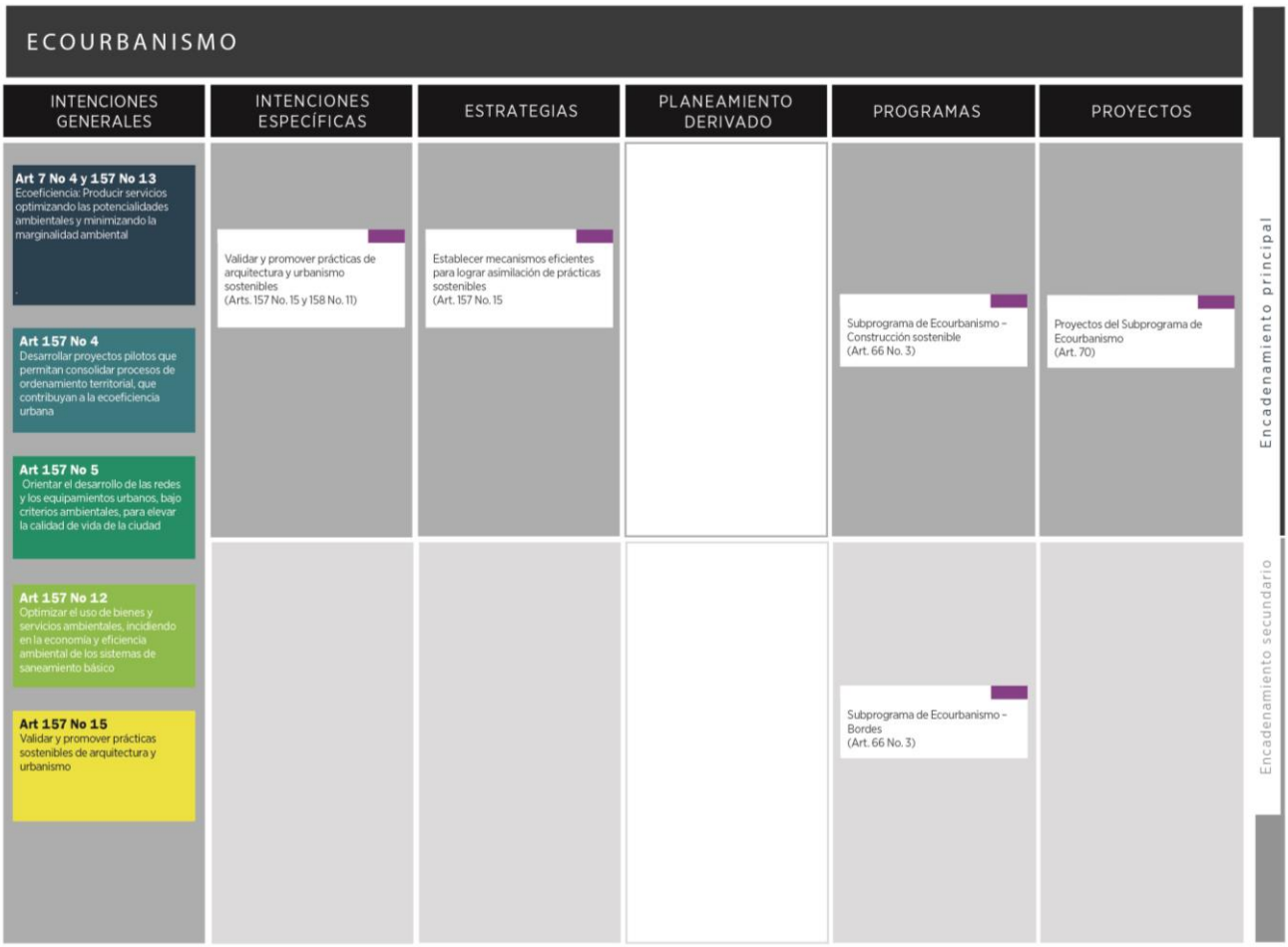
Dado ese contexto, la línea de análisis busca poner en relieve los elementos precarios de una vena de la política de desarrollo sostenible Distrital, entonces aún mal definida y apenas perceptible pero presente en el cuerpo del POT vigente, la cual vale la pena hacer notar. No obstante, en esa dirección, en el marco del objetivo de construir un hábitat Distrital sostenible, la revisión de 2004 hace la única adición a las *Políticas sobre medio ambiente y recursos naturales* heredadas del componente urbano del POT de 2000 *(Art. 157. Num. 15)* para "*Validar y promover prácticas sostenibles de arquitectura y urbanismo, definiendo y estableciendo mecanismos eficientes para lograr una rápida asimilación de dichas innovaciones por parte de quienes toman las decisiones de cómo se hace y modifica la ciudad"*.

Para ello se establece en *Política de Habitacional (Art. 158)* como objetivo de *Habitabilidad y sostenibilidad ambiental de la ciudad y la región: Facilitar que el urbanismo y la arquitectura contribuyan a aumentar la armonía en la calidad de vida reduciendo el costo ambiental, validando prácticas sostenibles de arquitectura y urbanismo y facilitando la incorporación de criterios ecológicos en las actividades de urbanismo y arquitectura estableciendo el Código de Habitabilidad*.

En ese contexto, se incluye en el *Programa de Sostenibilidad Ambiental (Art. 66)* el *Subprograma eco urbanismo* para el cual se definen siete componentes, los cuales no son precisados en contenido o alcance en el plan. Cuatro, correspondientes a ejes de gestión ambiental dirigidos a cambios en las prácticas de desarrollo urbano y construcción (promoción de barrios ecológicos piloto, observatorio de sostenibilidad del hábitat, control de calidad en ambientes construidos y promoción de tecnologías limpias), y los otros tres asociados a parámetros e iniciativas de gestión territorial enmarcadas en las mismas (el código de habitabilidad, barrios ecológicos piloto y pactos de borde).

[12] RUANO, M. *Eco urbanismo. Entornos Humanos Sostenibles* - 60 proyectos.

Diagrama 6. Encadenamiento - Línea de análisis: Eco urbanismo.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

A nivel de políticas generales, en tanto que son amplias y en varios aspectos difusas, es posible articular este conjunto de decisiones a la intención general de la política ambiental de que las decisiones sean una *contribución a la ecoeficiencia del conjunto,* minimizando *la generación de desperdicios, el deterioro físico y funcional y la marginalidad ambiental, económica y social (Art. 6)*. No obstante, aunque se articulan estas inquietudes en el subprograma que lleva el mismo nombre, y se llevan al Programa de Ejecución *(Art. 70),* solamente puede inferirse desde el POT que agrupa dos tipos de preocupaciones: i) la ausencia de mecanismos para impulsar una transición hacia prácticas de construcción y urbanismo sostenible, incluyendo las regulaciones que promuevan cambios tecnológicos y la consideración en ello del ciclo de los materiales; y ii) la necesidad de mecanismos de gestión territorial y ambiental integrada para la definición sostenible de los bordes urbanos.

Como puede anticiparse, debido a estas condiciones de indefinición conceptual, el análisis de encadenamiento evidencia que el plan presenta enormes vacíos de contenido que evidentemente dejan en este caso a la interpretación libre el desarrollo de la política y la formulación del subprograma y sus proyectos. En ese sentido, en ausencia de un marco para el desarrollo diferido de compromisos específicos y proyectos del Programa de Ejecución del POT, no es claro que pueda analizarse la coherencia y articulación con otros componentes del plan, como lo sería en este caso, por ejemplo, las normas de construcción y las políticas institucionales de ejecución del urbanismo público.

2.1.2 Ruralidad

Esta línea de análisis, tiene como enfoque poner en relieve las cadenas de decisión del plan vigente que se incorporaron mediante la revisión de 2004 para robustecer el ordenamiento del territorio rural, asociadas a las grandes apuestas ambientales del plan. Como contexto, es de recordar que la Ley 388/97 fue posteriormente criticada por su énfasis urbano, en gran parte, como efecto de las discusiones internacionales del mismo momento que cuestionaron la validez general de enfoques analíticos y de planeamiento fragmentado del territorio, legitimando por el contrario los enfoques capaces de abordar los asuntos de borde y de interrelación urbana-rural como fenómeno crucial de la agenda del ordenamiento territorial contemporáneo.

Adicionalmente, la austeridad de las decisiones del POT de 2000, orientadas al desarrollo integral del territorio rural y el escaso reconocimiento de sus particularidades territoriales y desafíos de ordenamiento específico, reflejó bien la falta general de conocimiento sobre esta gran porción del territorio bogotano y la debilidad de sus instituciones allí. De hecho, el territorio rural se reconoció en el plan del 2000 por poco más que sus servicios ambientales, a pesar de que en los objetivos generales del *(Art. 394 Num. 5 y 6)* se considera la preocupación por integrarlo al sistema de planeación del Distrito, mejorar la calidad de vida de su población y estructurar su sistema de asentamiento.

La base de las decisiones sobre el territorio rural del D.C. en el 2000, partió de la identificación geeneral de tres grandes unidades geográficas: los Cerros Orientales, el Valle del Tunjuelo y el Sumapaz. Tanto los Cerros como 31.000 de las 80.000 has. Del Sumapaz fueron entonces identificadas como suelo de protección, además de orden nacional. En el marco del análisis del eje Ambiente, esto explica parcialmente que la mayor parte del ordenamento del territorio rural del D.C. se entendiese abordado principalente desde las disposiciones para la EEP del componente general. Pero lo cierto, es que también, debido a la baja resolución de la cartografía rural disponible, incluso el señalamiento de los elementos del Sistema de Areas Protegidas allí fue apenas indicativo.

Este mismo reto se presentó para el ordenamiento del área del Valle del Tunjuelo, en donde la información sobre el territorio porductivo y los asentamientos ruralesfue igualmente imprecisa (DTS 2000, págs. 63-65). Por tal razón, el mayor aporte de la revisión hacia la integración rural al ordenamiento del D.C. es la delimitación y definición de las Unidades de Planeamiento Rural (UPR) como instrumentos de planeamiento de detalle *(Art. 55)* a partir de las cuales se construiría el conocimiento específico de los territorios en unidades geográficas más adecuadas, y se diseñarían las estrategias de ordenamiento necesarias para cumplir sus propósitos de integración ecológica, funcional y socioeconómica. Esta instrumento fue posteriormente fue emulado a nivel nacional.

De acuerdo con las estrategias generales adicionadas por la revisión al componente rural, estas UPR toman "… *como base de planificación rural la unidad geográfica de cuenca, cerro, planicie, de tal manera que se asegure una concepción integral y sistémica de la problemática asociada a la base de recursos naturales y el uso del territorio" (Art. 395 Num. 7)*. Así mismo, se conciben como medio para *abordar la planificación rural, integrando los componentes físico, social y económico, en el marco de la sostenibilidad ambiental y política (Art. 395 Num. 9)*, lo cual se determina a partir de: i) la manera en que especifica su propósito *como unidades permitirán abordar la problemática asociada a la base de recursos naturales y al uso del territorio con un enfoque sistémico*; ii) los criterios para su formulación: "… *su diseño se basará en la integración de los componentes físico, social y económico, en el marco de la sostenibilidad ambiental y política, asegurando la vinculación de los actores locales, de tal manera que se inscriba en un marco de la equidad social"*; y los contenidos "… *incluirán como mínimo la protección de valores ecológicos, las*

rondas, el manejo de actividades periurbanas, las densidades de ocupación y usos, las estrategias e instrumentos de gestión, y la estrategia de asistencia técnica agropecuaria asociada a las propuestas".

El POT contempla como medio para el desarrollo de las estrategias específicas de *coordinación institucional e instrumentos de planificación y control, que permitan frenar las presiones de expansión urbana en las áreas de borde*, en la medida en que determina las acciones complementarias necesarias sobre la frontera rural. Para ello se determina que *cuando las unidades de planeamiento rural limiten con suelo urbano o de expansión, estas incluirán un componente especial para el manejo de borde o de las franjas de territorio paralelas al perímetro, con el fin de diseñar mecanismos que faciliten el control de la presión por urbanización de estas áreas (Art. 55).*

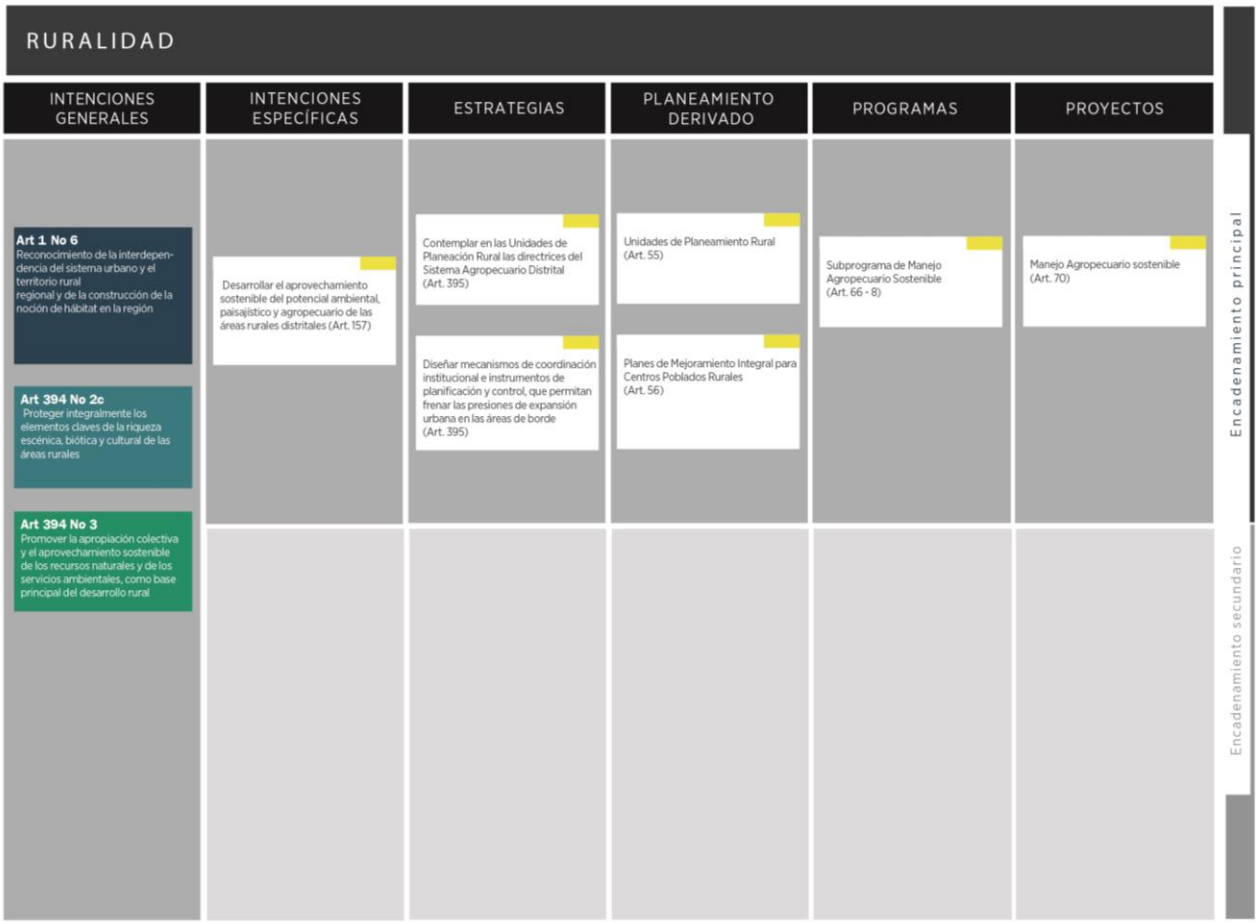
De esta manera se determina el medio para atender las singularidades de las unidades geográficas diversas del territorio rural y en particular, los mecanismos para diseñar de acuerdo a cada situación la necesaria transición entre las diversas formas de ocupación territorial, incluyendo las derivadas de distintos modos de vida rurales existentes y los territorios frágiles. Respecto a esta última, se encadenan las decisiones sobre los usos del suelo rural, por medio de las cuales se establecen las zonas de Alta fragilidad *(Art. 417)* y Manejo especial *(Art. 419)*.

Las primeras "*identificadas por su baja aptitud agrológica, en el contexto de las áreas rurales distritales, asociada a una alta fragilidad ambiental, en las cuales se han consolidado usos agropecuarios tradicionales* por lo cual *… su aprovechamiento* se condiciona *a una intensa incorporación de prácticas de conservación de suelos, agua y biodiversidad*". Las segundas, las cuales "… *teniendo en cuenta factores ambientales y socioeconómicos, se destinan a constituir modelos de aprovechamiento racional de los recursos naturales, en los cuales se integren estrechamente la producción agropecuaria y la recuperación de la cobertura vegetal para controlar y mitigar la presión de fragmentación ejercida por las actividades productivas sobre el Sistema de Áreas Protegidas"*. En ese sentido, el plan difiere a la UPR la definición del diseño y gestión para articular el propósito de fortalecer el sistema de asentamientos rural y la atención a su población, con el equilibrio de territorios con diferentes niveles de potencial productivo, especialmente los vulnerables a la actividad productiva y al asentamiento.

De otra parte, la revisión en perspectiva regional de 2004, introduce al POT consideraciones explícitas desde el nivel de política hasta el nivel de proyecto, sobre una gestión territorial rural enmarcada más claramente en principios del desarrollo sostenible, lo cual se evidencia en el complemento de objetivos y estrategias con foco en la calidad de vida de la población, su articulación económica y su equilibrio con los valores ambientales de su entorno, considerando las relaciones regionales no urbanas.

Las políticas ambientales del componente urbano a su vez, también consideran en beneficio del conjunto el propósito de *desarrollar el aprovechamiento sostenible del potencial ambiental, paisajístico y agropecuario de las áreas rurales distritales en pro de la calidad de vida de todos los habitantes del Distrito Capital y del mejoramiento del nivel de vida de las comunidades rurales en particular" (Art. 157).* Los compromisos del POT referentes a la manera en la cual se ocupa y cualifica el territorio rural se abordan en el eje de ocupación territorial, no obstante dentro del eje Ambiente, la evaluación destaca las decisiones orientadas a ello, que articulan las UPR a través de la definición de actuaciones específicas de protección de valores ecológicos y rondas en los Planes de Mejoramiento Integral de centros poblados rurales.

Diagrama 7. Encadenamiento - Línea de análisis: Ruralidad.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

Las políticas para el área rural *(Art. 15 Num. 3)* señalan la estructura ecológica rural y regional como elemento ordenador del territorio. Se resalta como estrategia general *promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y los servicios ambientales (Art. 394 Num. 3)* protegiendo integralmente las áreas de valor ambiental en zonas rurales, a través de su incorporación al proceso de ocupación y transformación del territorio *(Art. 157)*. Desde esta línea de análisis se evidencia que además de las decisiones sobre EEP (las cuales son evaluadas en conjunto en la sección siguiente de este capítulo), están presentes las cadenas de decisión que apuntan a incorporar el manejo de los ecotonos entre el suelo rural y urbano, y entre las áreas protegidas en el territorio rural, incluyendo el ordenamiento de los asentamientos rurales de cara a los elementos de la estructura ecológica y las áreas de valor ecológico con los cuales tienen contacto directo.

Con ese propósito el plan incluye también la *zona armonizadora,* o *franja de suelo rural en torno a un Área Protegida, que no hace parte de la misma, en la cual se promoverá y vigilará la prevención, mitigación y compensación de los impactos de las actividades en terrenos vecinos, que puedan afectar los objetivos y tratamientos de conservación dentro del Área Protegida o la extensión de sus servicios ambientales y procesos ecológicos en el ámbito local y regional (Art. 398)*. No obstante, es necesario el desarrollo previo de los planes de manejo de los elementos del SAP rural, mediante los cuales se delimitan.

En tanto que el POT deja subordinado a las UPRs y a los Planes de Mejoramiento Integral la definición de actuaciones territoriales para la protección de rondas y reforestación, los proyectos ambientales en el área rural necesarias para el cumplimiento de las intenciones de aprovechamiento sostenible y protección de áreas de valor ambiental que interactúan con los asentamientos, solo pueden conocerse a través del análisis de las UPRs que fueron adoptadas. En tanto que el suelo rural está bajo autoridad de la CAR, y esta negó la adopción de varias UPR, esto genera un marco de incertidumbre para la acción ambiental efectiva sobre ese territorio. De otra parte, aunque el plan define un *Subrograma de Manejo Agropecuario Sostenible* que prioriza la formulación de las UPR, la reglamentación del manejo de actividades periurbanas y la conformación del Agroparque Los Soches, y respalda tales determinaciones con la inclusión del mismo en el Programa de Ejecución de corto plazo *(Art. 70)*, su viabilidad queda de alguna manera cuestionada por la misma circumstancia administrativa.

El análisis de este encadenamiento permite establecer que, si bien la arquitectura del plan refleja interés y prioriza el planeamiento de detalle del territorio rural con criterios de desarrollo sostenible, y establece mecanismos para complementar el conocimiento detallado del mismo y la definición adecuada de acciones ambientales concretas, hay obstáculos para su realización. Median en este proceso las intersecciones institucionales entre la autoridad ambiental regional y las de planificación y gestión Distrital, dificultando el planeamiento de detalle y la actuación territorial ambiental allí.

2.1.3 Áreas de valor ambiental: Estructura Ecológica Principal

La Estructura Ecológica Principal está definida por el POT vigente como una de las tres estructuras superpuestas e interdependientes en torno a los cuales se define la estrategia de ordenamiento para el D.C. en desarrollo del primer principio básico de la misma: *la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial (Art. 16)*. En ese marco, se define que sus elementos *tienen la función básica de sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del Distrito Capital, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, y dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible (Art. 17)*. En tanto que la *recuperación, preservación, integración y tutela son las determinantes que gobiernan la regulación que se fija para cada uno de ellos*, son parte fundamental del desarrollo de este principio las decisiones del plan respecto a su clasificación y régimen de usos, pero también en cuanto a los mecanismos para su alinderamiento y directrices específicas de actuación territorial-ambiental para lograrlo, o sea los planes de manejo ambiental establecidos como instrumento para desarrollar posteriormente a la adopción del POT, el ordenamiento ambiental de cada una de las áreas protegidas.

La revisión de 2004, define como eje integrador de la EEP el Área de Manejo Especial del Río Bogotá *(Art. 104),* y como marco para su manejo una política de articulación con la EEP regional. "*El sistema hídrico y el orográfico se definen como los principales elementos de esta estructura regional, que se entiende como el conjunto de áreas que se seleccionan y delimitan para su protección y apropiación sostenible, dado que contienen los principales elementos naturales y construidos que determinan la oferta ambiental del territorio. Por esta razón debe conformarse como un elemento estructural, a partir del cual, se deben organizar los sistemas urbanos y rurales regionales". (Art. 105)*. Esto refleja la manera en que el acercamiento regional para la planificación colaborativa, reforzó las intenciones iniciales hacia su manifestación como directrices de ordenación común en el POT vigente.

Esta temática del eje se estructura en cuatro líneas de análisis: i) el sistema de áreas protegidas, ii) los parques, iii) los corredores ecológicos; y iv) el área de manejo especial del Río Bogotá. Estas líneas reflejan directamente los componentes de la Estructura Ecológica Principal definidos por el plan. Como se ha

mencionado anteriormente, el concepto de EEP fue introducido por el POT de Bogotá de 2000 y por tanto, fue autónomo en adoptar su definición y establecer sus componentes, por lo cual no corresponden necesariamente a categorías de análisis coherentes, sino a las líneas de actuación que inspiraron esta organización de la EEP.

De hecho, también se distanció de las definiciones establecidas desde la nación para algunos componentes que a su vez, se definieron como parte del sistema de espacio público. En síntesis, en el trascurso de su aplicación, y en consecuencia también en el seguimiento y evaluación de su implementación, ha sido difísil discernir entre las distintas determinaciones del plan aplicables a ciertos elementos que en la práctica son parte de lo mismo, como por ejemplo los corredores ecológicos de ronda y el sistema hídrico, o que no lo son como por ejemplo el sistema de parques y el suelo protegido.

En tanto que este conjunto de decisiones se desarrolla en el componente general del plan, determinando así su superior jerarquía respecto a otras, es importante resaltar que estas superposiciones conceptuales se convirtieron en la práctica en superposiciones jurídicas que a menudo dificultaron la gestión del espacio público y de otros sistemas generales.

a. Sistemas de Áreas Protegidas

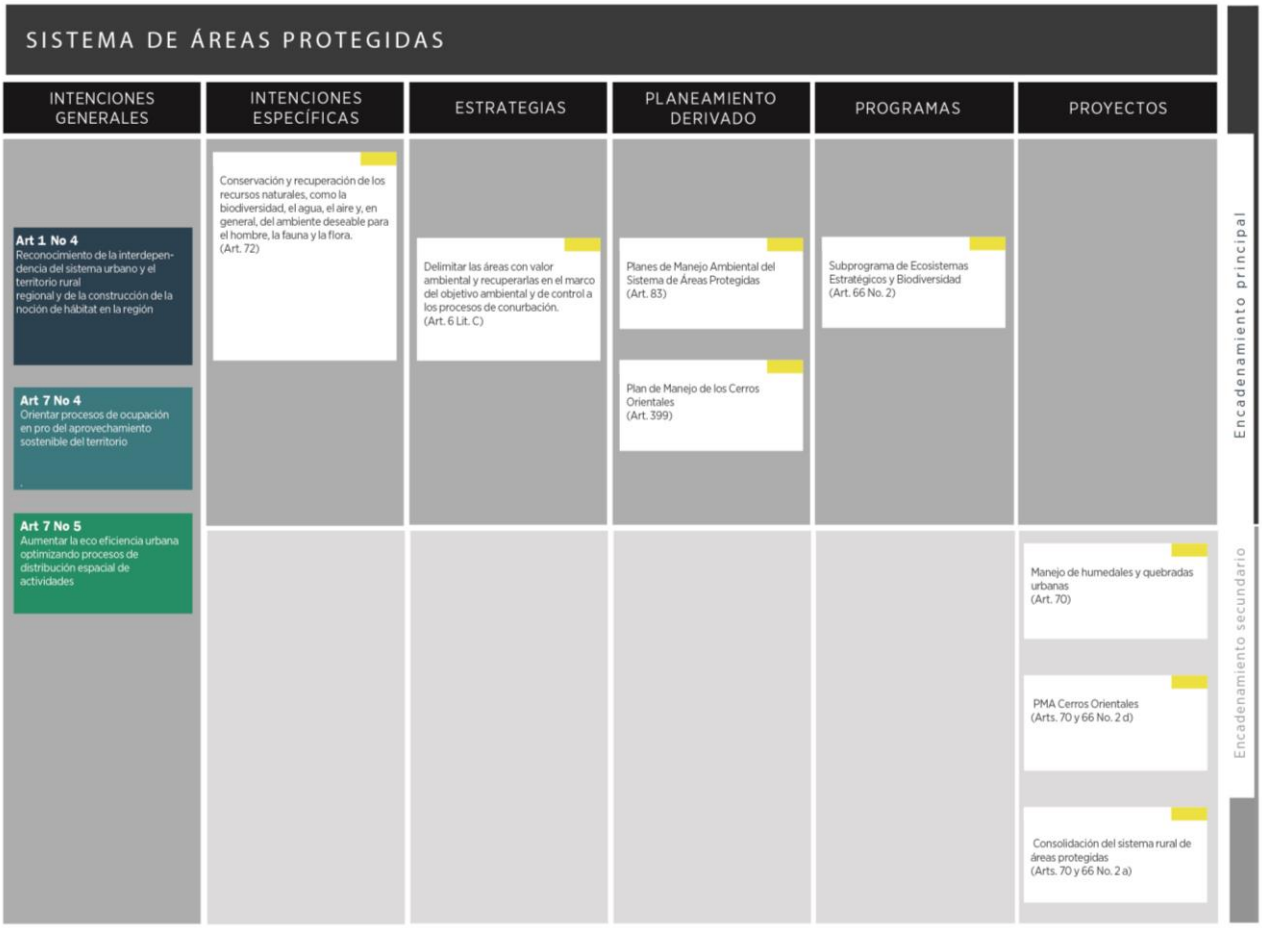
El POT reconoce el conjunto de las áreas de valor ecológico como un sistema, y para orientar su manejo estableció categorías y régimenes específicos de uso para tratar las áreas protegidas de acuerdo con la naturaleza de servicios ambientales que prestan y su vocación, articulándolas a las actividades humanas, en función de su papel ambiental más amplio. Así, el POT de 2000 estableció como marco, la estrategia de ordenamiento general de propiciar la interrelación e interdependencia entre todos los elementos de la estructura ecológica principal, y su complementariedad con el manejo del sistema de espacio público construido, potenciando continuidades y complementariedades funcionales y ecológicas sobre el territorio Distrital (DTS 2000, págs. 185-187).

Se concibe este sistema como parte de un sistema regional mayor, e integrado entre el territorio urbano y rural del D.C. En consecuencia, el plan define el conjunto de áreas que conforma el sistema de áreas protegidas *(Art. 81)*, las identifica y delimita como suelo de protección, y determina el régimen de usos específico para dos grupos: i) las áreas protegidas del orden Nacional y Regional (según las categorías declaradas y conforme a las normas de superior jerarquía vigentes); y ii) las áreas protegidas del orden Distrital que incluyen Santuario Distrital de Fauna y Flora, Área Forestal Distrital y Parque Ecológico Distrital. Mediante estas decisiones, se definieron parámetros generales de actuación territorial sobre estos elementos propios al Distrito, estableciendo además el compromiso de que los estudios ambientales de detalle para su alinderamiento definitivo, así como para determinar los criterios de intervención, el diseño de estrategias abientales y la definición de proyectos/acciones ambientales específicas tendientes a su protección, restauración y aprovechamiento sostenible, se realizarían mediante un Plan de Manejo Ambiental adoptado para cada área *(Art. 83).*

Estas decisiones, con nivel estructural del POT, son complementadas por la revisión de 2004, con algunas consideraciones en enfoque regional, *(Art. 1)* que incorporan a sus propósitos originales una nueva intención. De manera que además de *preservar los valores ambientales as condiciones naturales de estas áreas y su recuperación, con el fin de potenciar las capacidades ambientales y de conservar los procesos ecológicos esenciales (Art. 7 Num. 5)* se señalan como elementos de control de los procesos de expansión y conurbación de la ciudad *(Art. 1 Num. 4)*.

Esto se articula con las *políticas generales sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión* mediante las cuales se involucran los manejos ambientales de los bordes como mecanismos de racionalización de las dinámicas de ocupación con influencia regional *(Art. 6 Num. 1 y 2)*. Estas disposiciones recogen y amplían la política de *contención* urbana que se originó a partir del conflicto con las autoridades ambientales de superior jerarquía sobre el norte desde la concertación del POT de 2000, en el marco de las cuales se delimitó la Reserva Forestal Regional del Norte, hoy conodica como Reserva Van der Hammen.

Diagrama 8. Encadenamiento eje Sistema de Áreas Protegidas.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

Cabe resaltar que dentro del encadenamiento de las decisiones del sistema de áreas protegidas se destaca el ordenamiento autónomo de los Cerros Orientales y su área de influencia. Este borde, también objeto de conflicto con autoridades ambientales y judiciales, queda sujeto en el plan a lo que fuese definido posteriormente por la CAR, y el Ministerio de Ambiente através de la expedición del Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Nacional *(Art. 399)*. Esta situación difirió la definición del perímetro urbano, el manejo de los barrios de origen informal y el manejo de planes parciales delimitados en el área de transición entre el suelo urbano y el de protección, hoy denominada Franja de Adecuación.

La implementación de las acciones ambientales para el logro de los propósitos del plan en cuanto a la consolidación de un SAP robusto, se difiere a dos mecanismos, uno de planificación y otro de gestión. En el marco del *Programa de Sostenibilidad Ambient*al, el *Subprograma de Ecosistemas Estratégicos y*

Biodiversidad (Art. 66) define los componentes de: i) consolidación del sistema rural de áreas protegidas, ii) recuperación de humedales urbanos y la recuperación de quebradas urbanas; y, iii) la promulgación e implementación de las acciones del PMA de los Cerros Orientales.
De este subprograma se pueden destacar dos aspectos: por un lado, la necesaria realización de los planes de manejo ambiental específicos para definir las actuaciones territoriales específicas (proyectos); y por otro lado, el hecho de que no es comprehensivo, ya que se centra en elementos del sistema hídrico como lo son los humedales y las quebradas, y en la reserva forestal de los Cerros, dejando por fuera de la priorización acciones concretas en el resto de categorías del SAP.

En correspondencia con el mismo subprograma, en el nivel de proyectos el programa de ejecución del POT *(Art. 70)* consigna sus componentes como proyectos, consecuencia de que las actuaciones específicas puedan ser identificadas y priorizadas solamente a partir de la formulación de los PMA. En ese sentido puede decirse que aunque la cadena de decisiones del POT para la consolidación y protección del SAP es coherente y bien estructurada, deja al cumplimiento de los compromisos institucionales de planeamiento derivado, la definición y priorización de los medios a partir de los cuales se concreta la gestión ecológica distrital sobre el territorio.

b. Parques

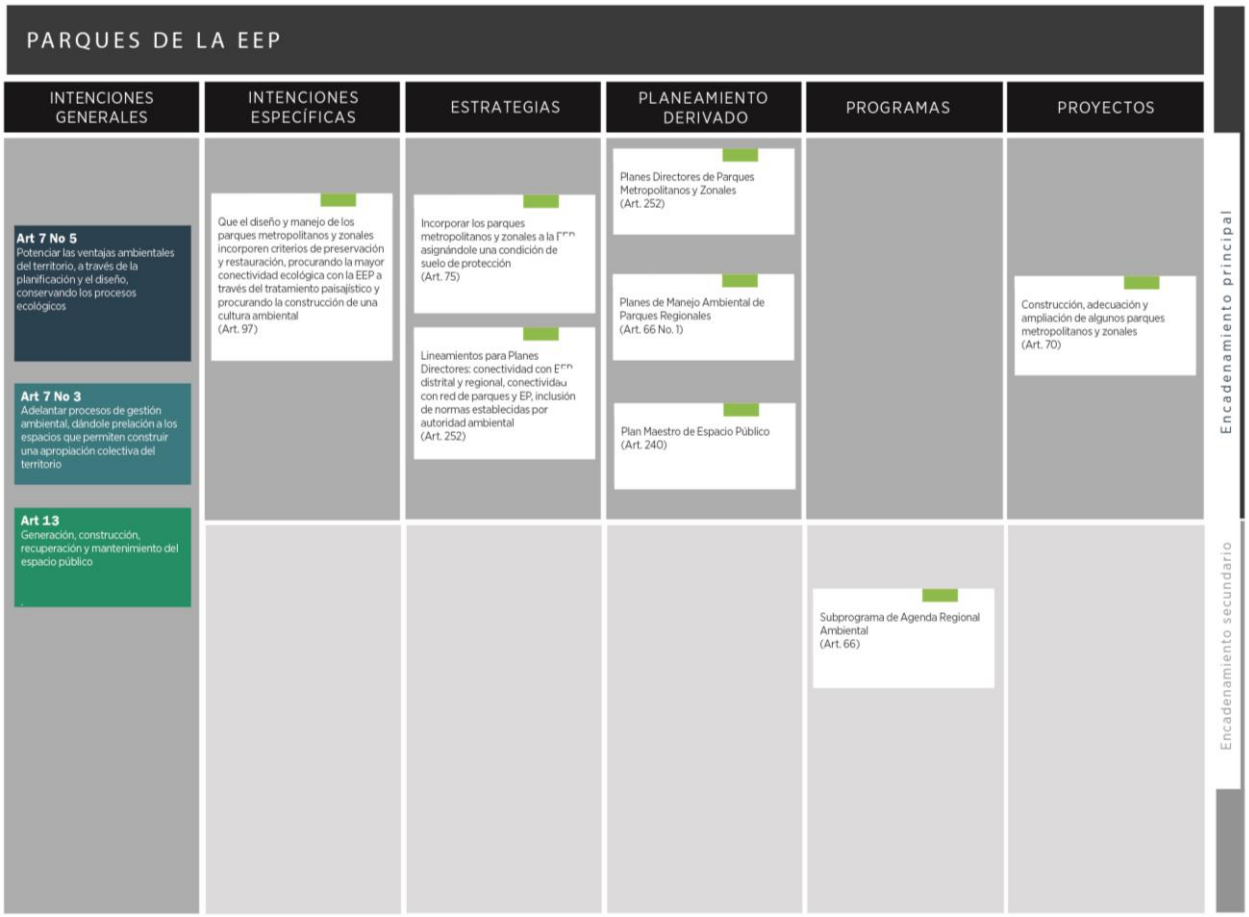
Como contexto, los parques urbanos metropolitanos y zonales son definidos por el POT vigente como elementos de la EEP *(Art. 75)*, en virtud de su potencial como elementos que complementan en área y conectividad ecológica a la red de espacios conformada por las áreas protegidas. En ese sentido, de acuerdo a los principios generales y objetivos definidos para la EEP en el comonente general del POT, el mecanismo central que media que se cumplan las determinaciones ambientales para que los parques contribuyan con su propósito ambiental, lo determina la formulación y ejecución de un Plan Director específico para cada uno de ellos. El Plan director de parques metropolitanos y zonales *(Art. 252)* para lo cual el POT determina un enfoque y contenidos muy específicos, se constituye como principal instrumento de detalle del plan para que el ordenamiento de cada parque potencie su conectividad ambiental y que su espacio y paisajismo se realicen en función de su rol como elemento urbano articulador entre el entorno construido y la EEP.

En esa medida, se determinan lineamientos específicos de índole ambiental para su diseño y manejo mediante normas de carácter estructural como componentes de la EEP *(Art. 97)*, definiendo así las condiciones en que se ejerce su manejo como Suelo de Protección *(Art 146)*. Estos lineamientos determinan que el tratamiento ambiental y paisajístico i) *debe procurar el máximo aprovechamiento de los elementos y valores del medio biofísico, incorporando su preservación y restauración al manejo de los parques*, ii) debe *contribuir a la definición del carácter de la ciudad y de sus distintos sectores …*, iii) que *la arborización urbana, debe mantener, por una parte, la diversidad a gran escala, y por otra, procurar la uniformidad a menor escala*. iv) *procurará la mayor conectividad ecológica entre estos y los demás elementos de la Estructura Ecológica Principal, en especial las condiciones para el tránsito, forrajeo, refugio y anidación de las aves nativas*; y v) *deben ser manejados de modo que se fomente su inserción en la cultura local y distrital y, por medio de ellas, de los elementos naturales, en pro del conocimiento, valoración y apropiación de estos por todos los habitantes, como base para la construcción de una cultura ambiental*".

Tal manejo de los parques metropolitanos y zonales, se enmarca en la política ambiental, particularmente en la de *preeminencia de lo público y lo colectivo (Art. 7)* que orienta la gestión ambiental hacia formas de manejo de estos espacios colectivos que promuevan la vivencia y apropiación ciudadana de los espacios de valor ambiental. En este sentido el encadenamiento de las decisiones del plan se centra en que el

manejo específico de estos espacios es la clave para lograr desarrollar su potencial ecológico de conectividad entre los diferentes elementos de la EEP, al mismo tiempo que los impulsa como espacios de encuentro y disfrute de servicios ambientales y paisajísticos que cualifican la función y forma de los diferentes tejidos urbanos de la ciudad (Ecoeficiencia). En este sentido, el logro del propósito de articulación ecológica de los parques a la EEP, resulta de la calidad de los Planes Directores y su ejecución bajo tales parámetros.

Diagrama 9. Encadenamiento - Línea de análisis: Parques de la EEP.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

No obstante la red de parques metropolitanos y zonales, es también un componente esencial del Sistema de Espacio Público *(Art. 239-240)*. En ese sentido, es también objeto de decisiones de carácter más sectorial, asociados a su papel como espacios recreativos, deportivos y emblemáticos. El POT estableció el Plan Maestro como mecanismo diferido para definir las acciones necesarias para atender los requerimientos de cada zona de la ciudad en materia de espacio público, con el fin de equilibrar y consolidar una red de espacio público que responda a las políticas y principios que rigen el POT *(Art. 13)*. Su formulación e implementación, bajo los principios establecidos para los parques de mayor escala desde el ordenamiento de la EEP, tendría a su cargo incorporar en los mecanismos de gestión y mantenimiento de los mismos las condiciones para poder cumplir las determinantes ambientales establecidas. Se sabe que la fragmentación institucional no ha contribuido mucho a ello.

De una parte, el IDRD como encargado de la recreación definió su propio Plan Maestro, distinto al de Espacio Público, en el marco del cual precisó el conjunto de parques cuya vocación estaría asociada al medio natural. De otra parte, la evaluación sugiere que ni el Jardín Botánico, ni la Secretaría de Ambiente, han considerado entre sus compromisos institucionales velar porque se cumpla esta estrategia ambiental de ordenamiento que contempla el POT.

Como complemento a este instrumento se definieron los PMA de los parques regionales, en correspondencia con su vocación ecológica regional. No obstante, por estar fuera de la jusrisdicción del D.C. se incorporaron al *Subprograma de Agenda Regional Ambiental (Art. 66)*, que incluye temas de concertación regional y el POTAR.

La identificación de los proyectos específicos se asume a cargo del Plan Maestro de Espacio Público, de manera homóloga a como se difiere la definición de proyectos específicos para los demás sistemas generales; aunque un conjunto de proyectos de construcción, adecuación y ampliación de parques metropolitanos y zonales del Sistema de Espacio Público Construido son priorizados por el Programa de Ejecución *(Art. 70)*. No obstante, es importante resaltar que la ejecución de toda intervención a los parques se sujetó a la formulación de su Plan Director *(Art. 252)* lo cual en última instancia los encadena a que se enmarquen las actuaciones territoriales específicas en los lineamientos ambientales.

El encadenamiento de las decisiones de esta línea de análisis demuestra coherencia entre los propósitos ambientales generales, comparativamente más claros, y las fomas de realización de los mismos. Es evidente aquí que solamente con la aplicación sistemática de los parámetros ambientales de planeamiento y construcción de cada parque de la EEP, se podrían lograr los fines, no obstante no son visibles en el plan los mecanismos de articulación de funciones que se necesitarían para cerrar las brechas derivadas de la fragmentación institucional existente en el manejo del espacio público.

c. Corredores ecológicos

El POT vigente define los Corredores Ecológicos como *zonas verdes lineales que siguen los bordes urbanos y los principales componentes de la red hídrica y la malla vial arterial como parte del manejo ambiental de las mismas y para incrementar la conexión ecológica entre los demás elementos de la Estructura Ecológica Principal, desde los Cerros Orientales hasta el Área de Manejo Especial del Río Bogotá y entre las áreas rurales y las urbanas (Art. 98)*. Determina a su vez cuatro tipos: los de ronda, los viales, los de borde y los regionales *(Art. 100)*. Cada uno de estos responde a intenciones diferentes en el marco de la *Política sobre medio ambiente y recursos naturales (Art. 157)* del componente urbano del POT vigente desde 2000, de consolidar funcional y físicamente la EEP posibilitando la conectividad ecológica y la creación transiciones territoriales entre lo urbanizado y lo no urbanizado.

Aunque para la mayoría de ellos el plan no determina mecanismos específicos para su implementación, se definen intenciones generales para orientar su planificación, diseño y manejo de las cuales es necesario inferir los propósitos específicos que enmarcan cada tipo *(Art. 99).*

Partiendo de esa base, a continuación se sintetizan las determinaciones del plan para cada tipo de Corredor Ecológico, explicando el efecto territorial que se busca atender mediante su implementación y la manera en que las disposiciones del plan se enlazan para el logro de las intenciones que motiva cada uno de ellos.

Los *corredores ecológicos de ronda* derivan del interés en que el manejo de las rondas y la ZMPA contribuya a la consolidación de los cuerpos de agua como ejes de articulación de los ecosistemas. Entre

los propósitos establecidos para la planificación, diseño y manejo general de los corredores ecológicos puede inferirse que además de *la protección del ciclo hidrológico y la conectividad ecológica,* este tipo de corredor aporta al *aumento de la permeabilidad y hospitalidad del medio urbano y rural al tránsito de las aves y otros elementos de la fauna regional que contribuyan a la dispersión de la flora nativa, a la incorporación de la riqueza florística regional a la arborización urbana, y a la provisión de espacio público para la recreación pasiva de las comunidades vecinas (Art. 99).*

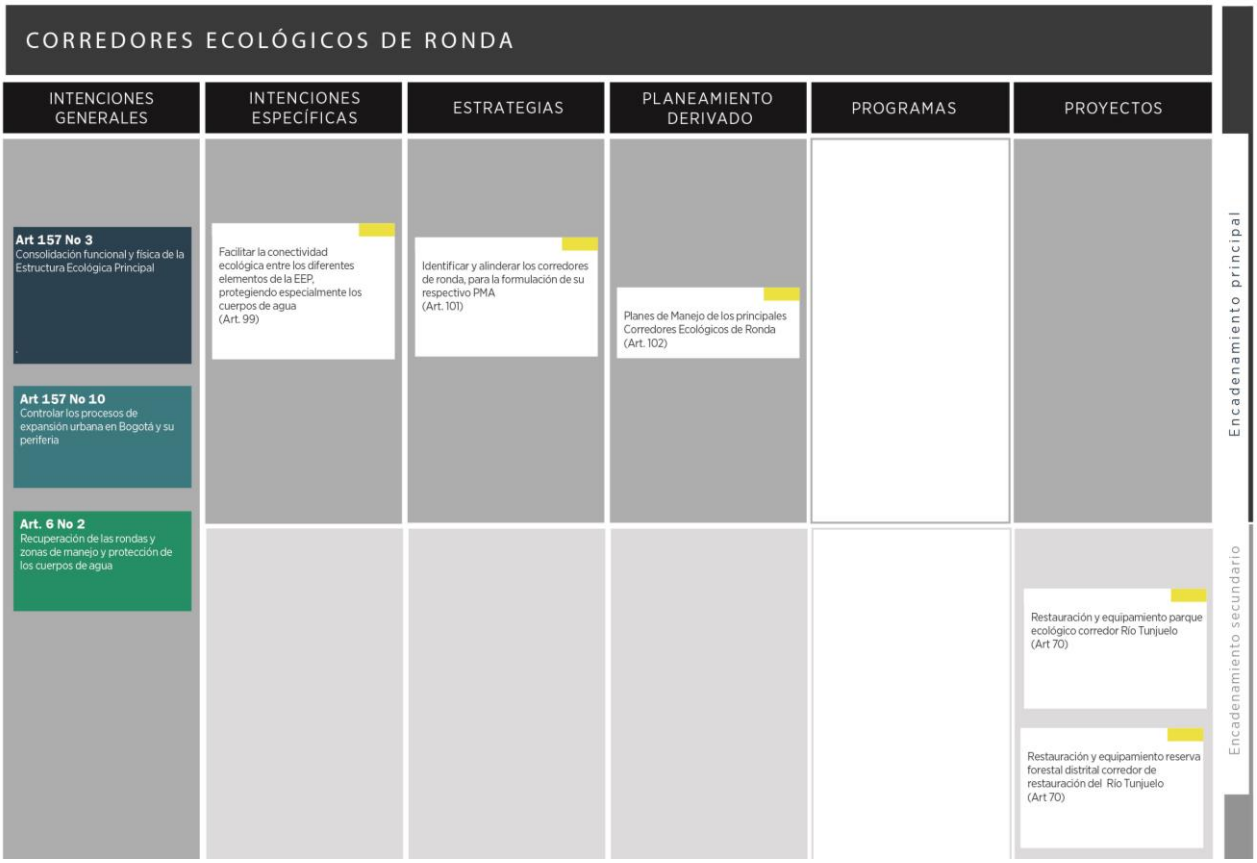
Los *corredores ecológicos viales*, son excluidos del suelo de protección *(Art. 75)* pero incorporados a la EEP para su manejo de manera que se aporte a la mitigación de los efectos negativos del tránsito automotriz en la red vial. Esto hace parte de la incorporación de criterios ambientales al sistema de movilidad *(Art. 163),* y aunque el plan no precisa los mecanismos para su implementación, se enmarca también en otros de los propósitos generales definidos para los corredores ecológicos *(Art. 99*), como la *incorporación de la biodiversidad florística regional a los corredores viales*, y *el embellecimiento escénico de la ciudad.*

Los *corredores ecológicos de borde*, se articulan al objetivo general de lal revisión de 2004 de consolidar la EEP del Distrito como mecanismo de control de bordes y prevención de los procesos informales de expansión urbana *(Art. 1)*, lo cual constituye uno de los pilares del enfoque regional del POT. El Plan desde el 2000, señala que estos elementos provean un límite natural a la ciudad para facilitar el control del crecimiento urbano ilegal sobre el espacio rural *(Art. 99)*.

Finalmente, la definición de *corredores ecológicos regionales*, evidencia una preocupación por que se incorporara al ordenamiento ambiental Distrital el criterio de configuración de conexiones ecológicas de mayor escala, en pro de la construcción de hábitat en la región *(Art. 1)*, con el propósito de articular la estructura ecológica Distrital y regional. El análisis de los encadenamientos de fines y medios definidos por el POT para cada tipo de corredor, evidencia que mientras que para unos las decisiones están bien articuladas desde los porpósitos hasta las realizaciones, para otros el plan apenas deja enunciadas intenciones, sin definir los mecanismos para desarrollarlos, ni determinar las actuaciones específicas para materializarlos .

Para la implementación de los *corredores ecológicos de ronda* el plan los identifica, ordenando su alinderamiento como compromiso de la EAAB *(Art. 101)*. Además determina un régimen especial de usos como marco para su manejo ambiental *(Art. 103)*, señalando la necesidad de desarrollar Planes de Manejo Ambiental para las más importantes: Tunjuelo, Fucha y del sistema Molinos-Salitre-Córdoba *(Art. 102).* En consecuencia con las intenciones más amplias de articulación al sistema de espacio público, se dispone que estos PMA pueden abordar su complemento con equipamientos recreativos y deportivos colindantes y externos al corredor. No se determina un programa para la ejecución sistemática de los corredores señalados pero se constituye como tarea de una entidad específica, *)*, permitiendo su programación progresiva en los planes de inversión. No obstante, se priorizan la ejecución de la restauración del Parque Ecológico del Río Tunjuelo, y de la Reserva Forestal Distrital del Río Tunjuelo en el Programa de Ejecución *(Art. 70).*

Diagrama 10. Encadenamiento - Línea de análisis: Corredores Ecológicos de Ronda.

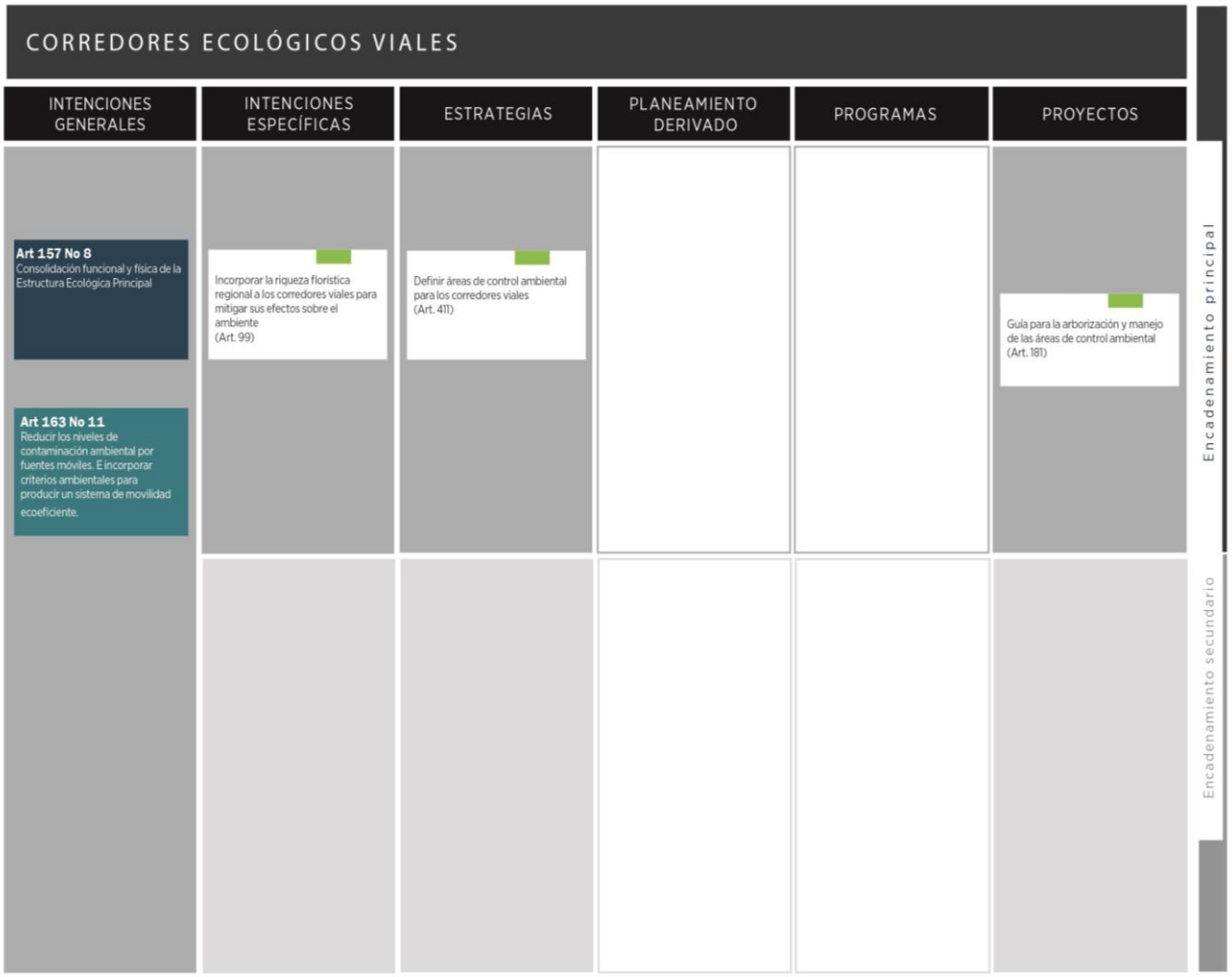


Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

En el caso de los *corredores ecológicos viales*, el POT determina en paralelo las *áreas de manejo ambiental para los corredores viales (Art. 411)*, lo cual genera confusión sobre la naturaleza jurídica de este componente del perfil vial en las vías existentes y genera dudas sobre cómo reconocer y replicar hechos urbanos como el Parkway y como las vías parque de Salitre como estructuras funcionales y ambientales a la vez.

Esto es agravado por el hecho de que no se definen claramente los mecanismos de planeamiento derivado para su reaización, aunque puede inferirse que corresponde a los Planes Parciales la creación de nuevos. A nivel de proyecto, se definió la directirz de reglamentar una *guía para la arborización y manejo de las áreas de control ambiental (Art. 181)*, lo cual incorpora los propósitos ambientales que motiva este componente de la EEP, al manejo específico del perfil de las vías existentes, lo cual responde de manera práctica a las intenciones planteadas en los fines de este encadenamiento.

Diagrama 11. Encadenamiento - Línea de análisis: Corredores Ecológicos Viales.

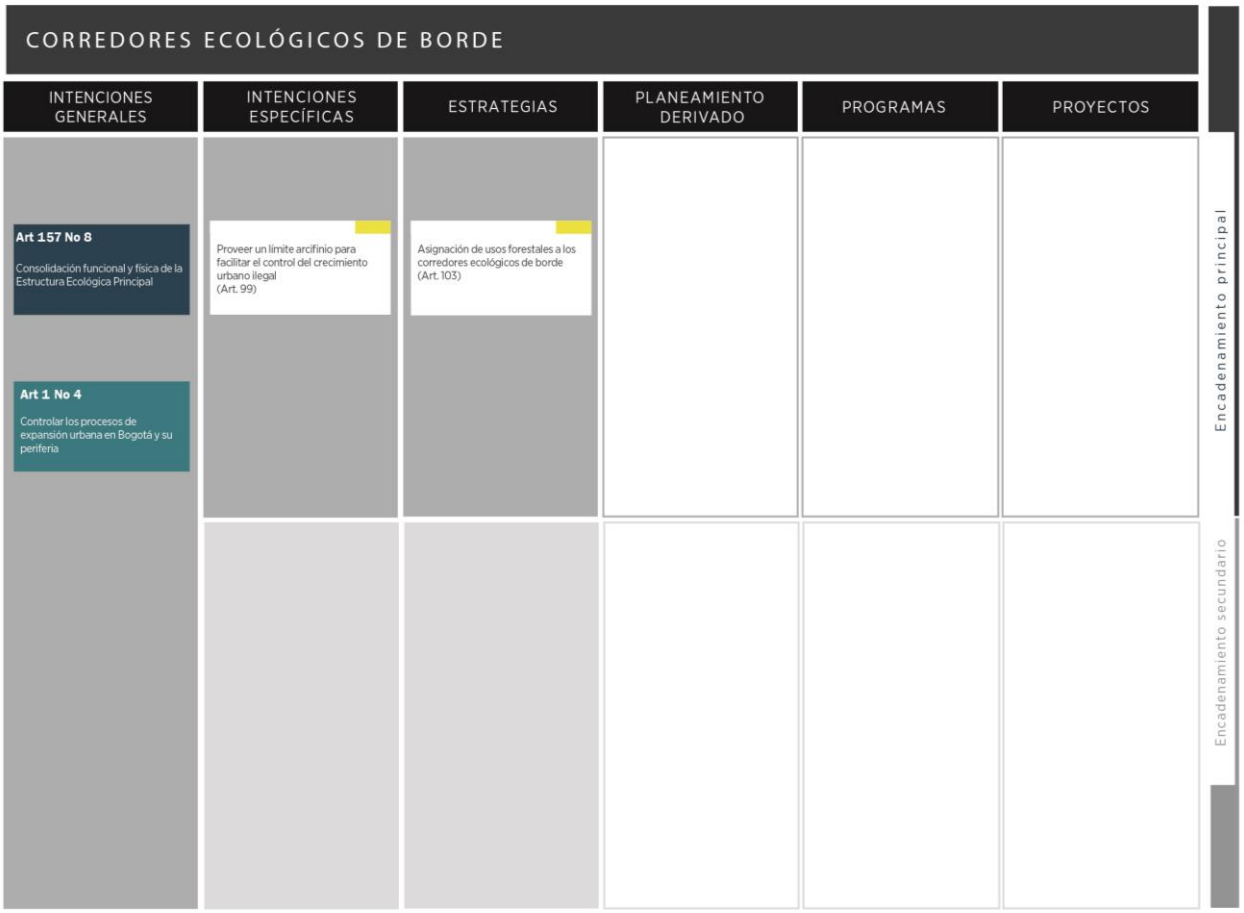


Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

El análisis del encadenamiento de fines y medios de los *corredores ecológicos de borde*, evidencia que su función como límites naturales para evitar la expansión urbana descontrolada, se orienta a partir de la definición de un régimen de usos específico, mediante el cual se asignó al suelo así delimitado el uso forestal. Esta decisión se adecúa al fin de visibilizar la transición entre el suelo urbano y el rural, ocupando en una forma alterna estas áreas vulnerables a la urbanización ilegal.

La decisión se articula con la disposición de definir estas franjas en las UPR con borde urbano, lo cual se asimila que constituye el instrumento de planeamiento derivado para implementarlos, aunque la diferencia en la terminología, limita su equiparación jurídica a la condición que le confiere ser elemento constitutivo de la EEP. De la misma manera, puede inferirse que el programa de *Sostenibilidad Ambiental*, subprograma de Eco urbanismo se refiere indirectamente a esta estrategia de control de los bordes urbanos, pero aunque corresponde a las mismas intenciones generales, no se hace la referencia explícita. En ese orden de ideas, es posible concluir que aunque conceptualmente es legible un encadenamiento de estas decisiones, su expresión en el plan es confusa y dificulta llevar a la realidad las intenciones propuestas.

Diagrama 12. Encadenamiento - Línea de análisis: Corredores Ecológicos de Borde.



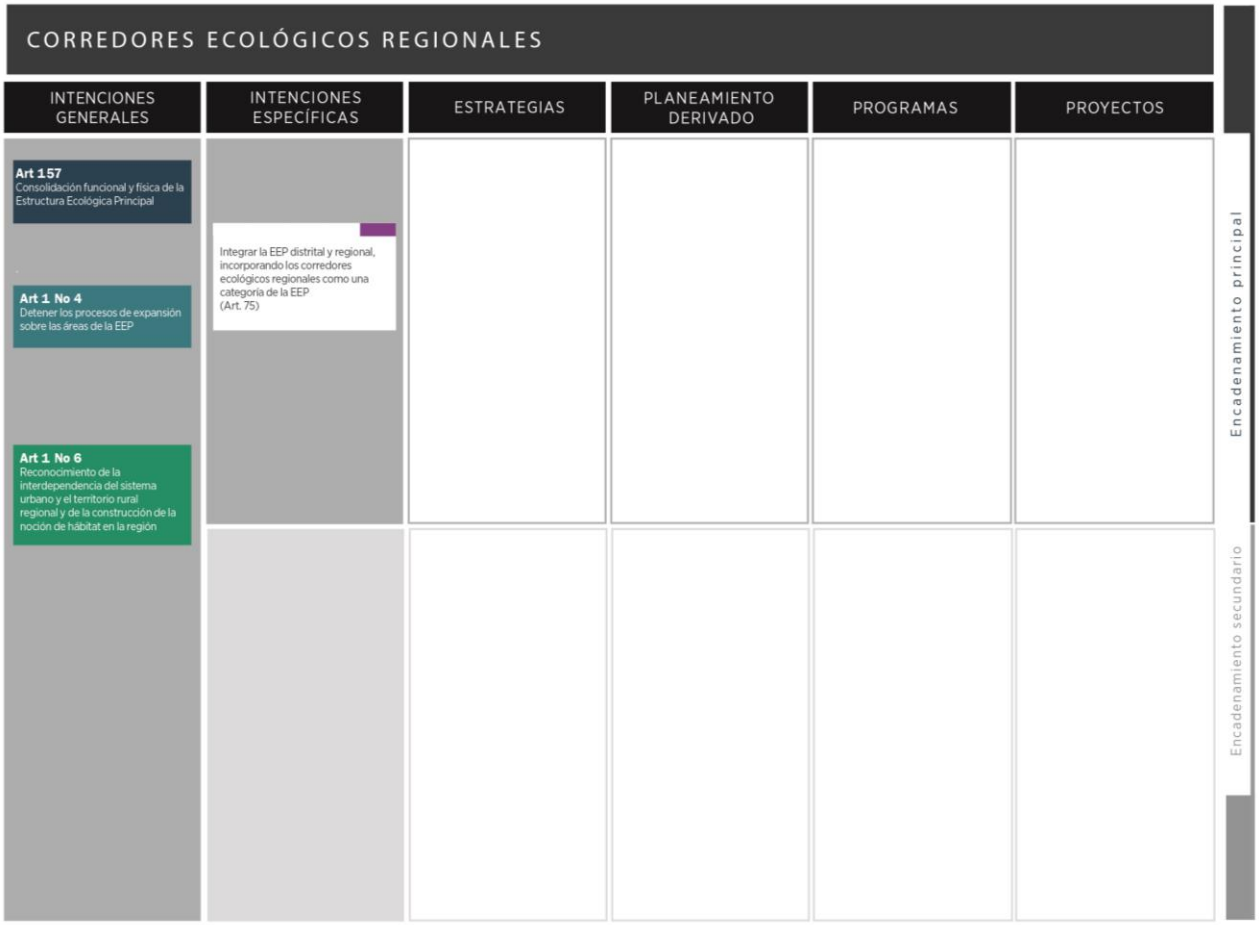
Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

Finalmente, en el marco de las *Políticas de Medio Ambiente y Recursos Naturales* heredadas del 2000 *(Art. 157 Num. 7 y 8)* se establecen las intenciones de *integrar la gestión ambiental del territorio distrital en la región, articulando los procesos de planificación y manejo, propendiendo por la eficiencia del conjunto y la continuidad territorial de los procesos ecológicos*, y de *consolidar funcional y físicamente la Estructura Ecológica Principal de forma tal que se amplíe la oferta ambiental, incidiendo en la calidad de vida en los contextos Distrital y Regional*. Si bien es consistente con el objetivo general de *integrar la Estructura Ecológica Principal del Distrito a la red de corredores ecológicos regionales (Art. 74 Num. 7) en el marco de los Principios aplicables al manejo de la Estructura Ecológica Principal* que dictan que debe planificarse y manejarse *atendiendo a su funcionalidad ecológica y utilidad ambiental a tres escalas: dentro de cada área componente, dentro de cada cuenca hidrográfica y en el contexto de la Estructura Ecológica Regional,* no se establece claramente en ninguna sección del plan, el encadenamiento directo entre tales intenciones y *los corredores ecológicos regionale*s. Esto implica que como muchos de los propósitos de integración regional del POT vigente, los mecanismos para concretar las actuaciones territoriales que contribuirían a materializar estos propósitos quedan indefinidos por el plan.

Sin embargo, también es cierto que el plan determina *objetivos de la revisión en perspectiva regional* y *áreas de actuación estratégica en el marco de una agenda regional* a través de los cuales prevé lineamientos y asuntos de interés que solamente derivarán de acuerdos regionales. Allí, se evidencian determinaciones que prevén la aplicabilidad de la figura de corredor ecológico regional y la viabilidad de

su realización. En este sentido, el plan define como objetivo el *Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región (Art. 1 Num.6)*, donde determina que el Distrito *promoverá la realización de acciones conjuntas en el territorio regional encaminadas a la construcción de un hábitat sostenible a partir de lograr una adecuada interrelación entre el territorio biofísico, las formas socioculturales de apropiación y el proceso de asentamiento y localización de la población.* En a misma línea, al determinar las *Áreas de actuación estratégica en el marco de una agenda regional (Art. 4)* señala con respecto al *Planeamiento ambiental y territorial para la región*, que *se buscará definir la estructura ecológica principal regional que determina el modelo de ocupación territorial correspondiente, con el fin de asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales atendiendo las potencialidades y limitaciones biofísicas y socioeconómicas del territorio. Para ello, El Distrito Capital apoyará la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental para la Región - POTAR, el cual será liderado por la CAR.* Determinando así el mecanismo que probablemente definiría estos corredores y habilitaría su consolidación.

Diagrama 13. Encadenamiento - Línea de análisis: Corredores Ecológicos Regionales.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

En conclusión, la evaluación de los encadenamientos de esta línea de análisis sugiere que la figura de los corredores ecológicos tuvo problemas para ser adecuadamente integrada al plan. Se evidencian superposiciones entre estas y otras figuras del plan, vacíos y similitudes semánticas que dificultan su aplicación, así como la ausencia de la identificación precisa de los elementos que hacen parte de cada tipo de corredor. Esta categoría de la EEP, adolece de una integración clara y coherencia con otros

componentes del plan, lo cual implica que a pesar de los fines loables a los puede asociarse, su expresión en el plan la convierte en un medio difísil de aplicar, por lo cual pueden estarse comprometiendo los fines.

Área de manejo especial del Río Bogotá

Como contexto, es útil enmarcar la definición del AMERB como parte de la EEP, desde las determinantes ambientales que se definieron para el modelo de ordenamiento desde 2000, entre las cuales sobresale, el de *crear un sistema de zonas ambientales que permita relacionar espacialmente los cerros orientales con la ronda del rio Bogotá mediante el sistema de rondas de los cuerpos de agua superficiales de la ciudad*. El POT determinó la zona compuesta por la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental ZMPA, de 250 mts. que había sido concebida de manera autónoma por la ciudad y reconfirmada sistemáticamente desde sus figuras de planeamiento por varias décadas, como componente estructurante del sistema macro de soporte ambiental en conjunto con los Cerros Orientales.

De acuerdo con el DTS de 2000 *(págs. 253 y 254)*, se definió esta área de manejo especial en el plan *con el fin de facilitar la coordinación de acciones Distritales y regionales, requeridas para potenciar el río como principal eje de articulación fisica y funcional entre los componentes de la EEP, tanto del ámbito regional como del D.C*. En consecuencia se establecieron los propósitos en torno a los cuales se adelantaría la gestión conjunta con otros entes, para consolidar el río como eje ecológico, aplicar las medidas para mitigar sus impactos aguas abajo, y realizar las inversiones necesarias para elevar su calidad ambiental *(Art. 107)*.

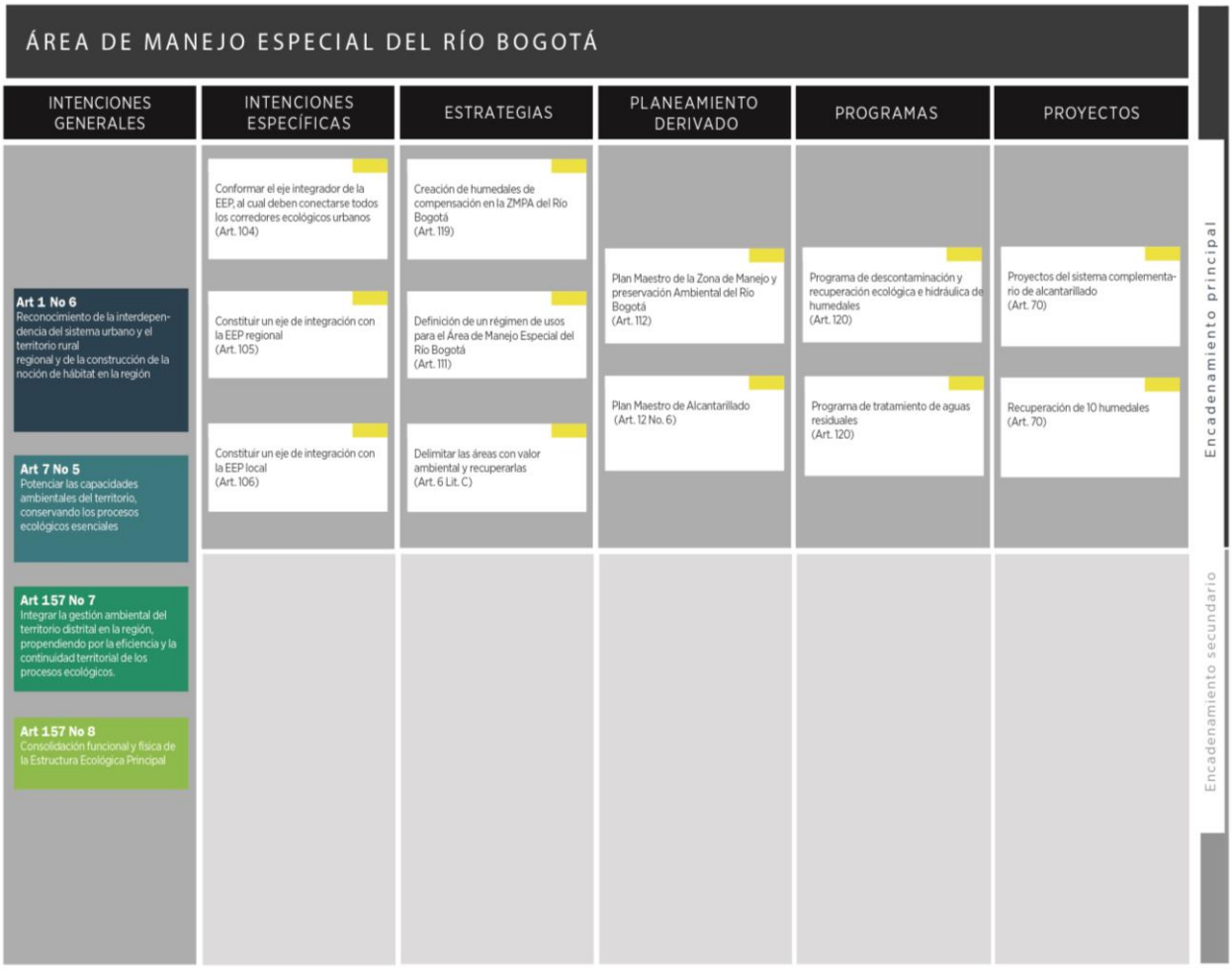
La revisión en perspectiva regional de 2004, amplía esta intención al señalar que *la integración del territorio distrital a la región, en el marco de la cuenca hidrográfica y del conjunto de ecosistemas estratégicos de la misma, depende principalmente de la recuperación y conservación del Río Bogotá, sus afluentes y riberas*. Por lo cual sujeta al buen manejo de la misma *la conformación y consolidación de la estructura ecológica principal regional, resulta de vital importancia para la conectividad física y funcional de los diversos ecosistemas de la región Bogotá-Cundinamarca y la red de ecosistemas que conforman la estructura ecológica principal del* D.C. considerados "…*vitales para el funcionamento tanto de la ciudad como de la región en su conjunto" (Art. 105)*.

Las políticas generales de uso y ocupación *(Art. 6 Num. 1)* y ambientales *(Art. 7 Num. 5 y 6)* del POT enmarcan estas disposiciones previas, como uno de los principales mecanismos concretos de acción territorial ambiental en pro de *transformación positiva del territorio* hacia un hábitat regional, consecuente con los principios definidos de *gestión ambiental urbana regional*. Así mismo, son consecuentes con las políticas osbre medio ambiente y recursos naturals del componente urbano como base del proceso de consolidación funcional y física de la EEP como elemento estructurante del tejido urbano *(Art. 157 Num. 8)*.

En esa medida, se reconoce que un conjunto importante de desafíos ambientales de los cuales depende en gran medida un territorio mucho mayor, convergen sobre esta área e involucran una variedad de acciones prioritarias que además implican la coordinación de diversas instancias y recursos*: i) la articulación ambientalmente sostenible del AMERB, al contexto urbano, ii) la descontaminación del río y sus afluentes, así como su manejo hidráulico, iii)la articulación ecológica a través de corredores ecológicos del SAP y el sistema de parques* (DTS 2000, pág. 254). En ese sentido en cuanto al ordenamiento, además de delimitar las zonas que involucra como suelo protegido, el plan determina el régimen especial de usos y establece como instrumento de detalle para su manejo un Plan Maestro. Allí se especificarían las intervenciones especiales y zonificación ambiental que determinarían las zonas de valor ambiental para

el SAP, la creación de humedales como zonas de compensación en la ZMPA *(Art. 119)* y zonas aptas para parques *(Art. 112)*, que más adelante quedó claro que necesitaría enmarcarse en un POMCA formulado por la CAR.

Diagrama 14. Encadenamiento eje Área de Manejo Especial del Río Bogotá.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

En lo referente a las intervenciones, el POT define en el componente general las secciones correspondientes las acciones asociadas a la descontaminación y el manejo hidráulico necesario para mitigar el riesgo de inundación, y como se puede observar en el encadenamiento, los desarrolla y articula al resto de las disposiciones del plan. Las medidas de manejo ambiental de la ronda hidráulica del Río y su ZMPA, acorde a las disposiciones para el manejo de corredores ecológicos de Ronda, las de descontaminación acordes con las políticas de calidad del agua y las medidas de mitigación, en articulación con las políticas de amenazas y riesgos.

Como medios para cumplir los fines establecidos el POT se encadenana los programas y proyectos con el mismo nombre asociados al *Programa de Recuperación de Humedales (Art. 120)* y al de *Tratamiento de Aguas Residuales (Art. 120).* Mientras que puede decirse que el instrumento de gestión definido (Plan Maestro), queda como un mecanismo ambiguo entre los establecidos por el plan para los sistemas generales y para el ordenamiento de detalle, superpuesto además a intrumentos de planeamiento ambiental de jerarquía mayor.

La evaluación de fines y medios de esta línea de análisis sugiere que al definir este componente de la EEP, el plan en su intención de definir el conjunto de decisiones articuladas que sería necesario trabajar en coordinación –y con la intervención– de otras instancias, logró expresar desde el componente general una prioridad territorial de actuación integral. Las decisiones no solamente se ven encadenadas desde esta línea de evaluación, sino con otras, demostrando claridad en la comprensión integral de los problemas y las soluciones asociadas a un elemento territorial estratégico tanto a escala urbana como regional. Demuestra las virtudes de la articulación de decisiones en torno a territorios específicos y la comprensión de los asuntos centrales que es necesario atender en los mismos.

2.1.4 Amenazas y Riesgos

Como contexto para el desarrollo de esta temática y sus siete líneas de análisis detallado, vale la pena poenr en consideración que el desarrollo conceptual y técnico en materia de amenazas y riesgos ha evolucionado significativamente en el mundo desde el 2000, particularmente en razón a su asociación con los fenómenos de cambio climático y a los debates sobre justica ambiental, los cuales suman una dimensión social y profundidad a las consideraciones sobre el ordenamiento que no se reflejan en las disposiciones del plan vigente.

Las decisiones del plan, bastante avanzadas para el momento, estuvieron predominantemente enfocadas en las medidas estructurales y regulatorias. De igual forma, es de resaltar que la debilidad del desarrollo normativo e instrumental de la época parece haber influenciado el hecho de que muchas decisiones de carácter institucional, operativo de la prevención y atención a emergencias hayan quedado consignadas en el POT (DTS 2000, pág. 315), sin que necesariamente estuviesen directamente relacionadas con las actuaciones territoriales y programáticas del resorte del ordenamiento territorial propiamente dicho.

Partiendo de la noción ya ampliamente aplicada, de que corresponden al ámbito de las decisiones de carácter ambiental, las decisiones sobre estos asuntos asociados a equilibrar las tensiones derivadas de la variabilidad de los procesos naturales y la rigidez de las formas de ocupación territorial predominantes sobre la seguridad humana, los análisis sobre la temática se desarrollan exclusivamente en el marco de los tipos de amenazas y riesgos definidos por el POT vigente, aunque se agrupan bajo el criterio de diferenciar las formas de manejo de la vulnerabilidad y las amenazas, así como la mitigación de los riesgos.

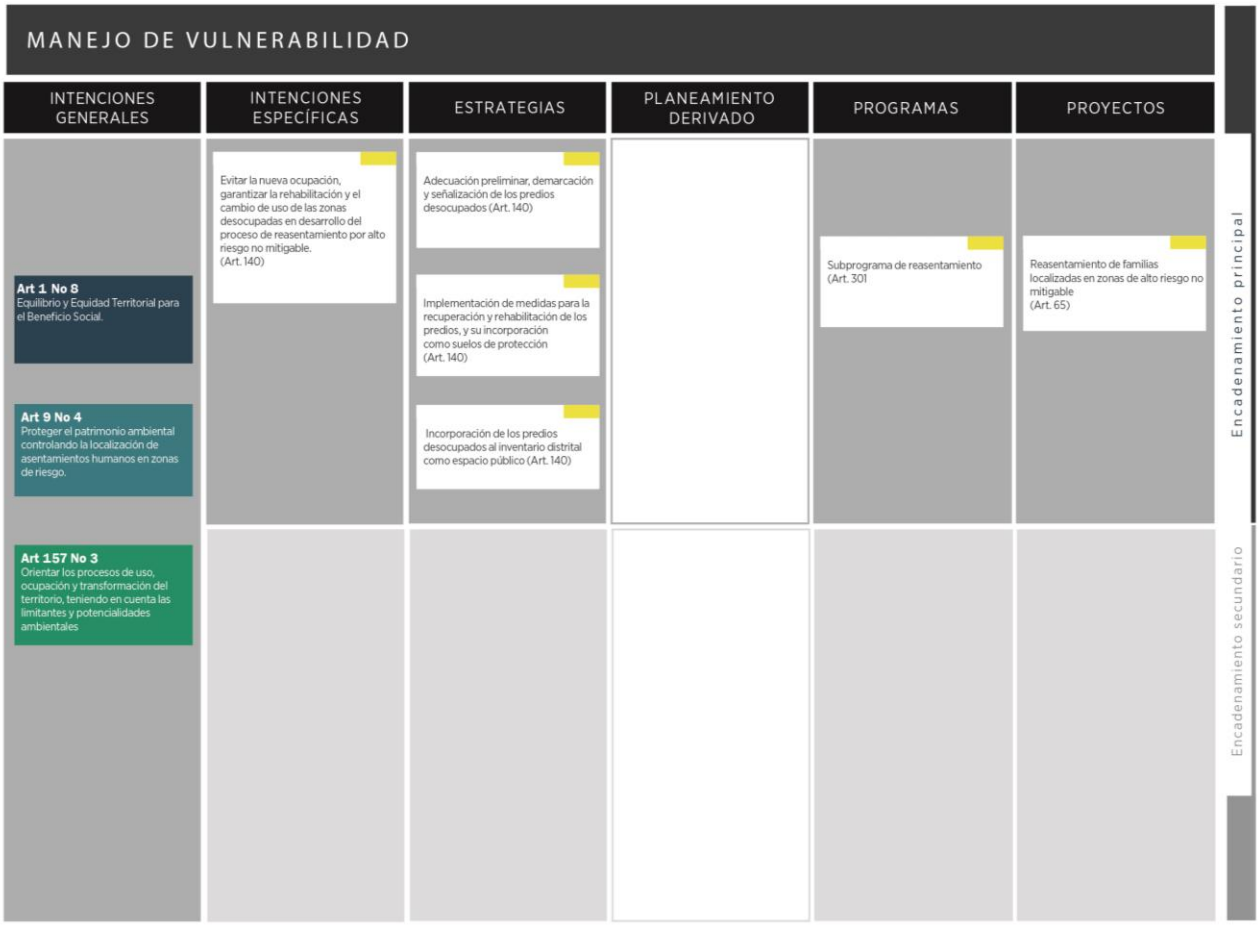
Las siete líneas de análisis se tratan en cinco secciones que son: i) manejo de vulnerabilidad, ii) inundación, iii) remosión en masa y adecuación de zonas de riesgo, iv) riesgo tecnológico, y e) riesgo sísmico. La primera abarca el manejo la vulnerabilidad de la población frente a las condiciones de riesgo no mitigable y las formas de rehabilitación ambiental requeridas como mecanismos de prevención. De la segunda a quinta sección, se hace seguimiento a diferentes tipos de riesgos existentes en el D.C. y a sus respectivas medidas estructurales de mitigación.

a. Manejo de vulnerabilidad

Vulnerabilidad *es el grado en que las personas pueden ser susceptibles a las pérdidas, los daños, el sufrimiento y la muerte, en casos de desastre o siniestro. Se da en función de las condiciones físicas, económicas, sociales, políticas, técnicas, ideológicas, culturales, educativas, ecológicas e institucionales. La vulnerabilidad se relaciona con la capacidad de un individuo o de una comunidad para enfrentar eventos peligrosos o dañinos específicos en un momento dado*. En términos contemporáneos, frente a las limitaciones que existen para mitigar todas las condiciones de riesgo, las políticas públicas deben considerar también mecanismos para aumentar la capacidad de resiliencia de las poblaciones.

Aunque el POT vigente no desarrolla plenamente tales consideraciones contemporáneas, lo considera entre los objetivos generales de la revisión en perspectiva regional, se determinan en el marco del *Equilibrio y Equidad para el Benefico Social (Art. 1. Num. 8)* los propósitos de: i) *disminuir los factores que generan pobreza y vulnerabilidad urbana y/o rural, en especial los relacionados con la acumulación de los impactos y la degradación ambiental*; ii) *priorizar la inversión pública en la atención de necesidades de las zonas que alberguen los grupos más vulnerables;* y iii) *atender de forma prioritaria el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo.*

Diagrama 15. Encadenamiento eje Manejo de Vulnerabilidad.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

De igual manera, la política general de *Hábitat y Seguridad Humana* en la medida en que asocia la oferta de vivienda y hábitat de calidad como medio de prevención de los asentamientos humanos en zonas de riesgo y mecanismo de protección el patrimonio ambiental *(Art. 9 Num. 4*). Esto se aborda en el plan de dos formas, mediante el reasentamiento de la población que habita sobre zonas de alto riesgo no mitigable, y la rehabilitación y cambio de uso de las zonas desocupadas como resultado de tales procesos de reasentamiento *(Art. 140).*

Como estrategia ambiental de esta línea temática, el POT planteó la Implementación de *Rehabilitación de zonas desocupadas en desarrollo del proceso de reasentamiento por alto riesgo no mitigable (Art. 140)*. Para lo cual se determinan allí mismo acciones de: i) adecuación, demarcación y señalización; ii) recuperación y rehabilitación como suelos de protección; iii) e incorporación al inventario distrital.

Aunque el POT no define el instrumento de planeamiento derivado para realizar estas acciones, en la práctica se sabe que se integraron a los planes de reasentamiento, como mecansmo de prevención de nuevas ocupaciones.

En paralelo, mediante el Programa de Reasentamientos *(Art. 301)*, se determinan las acciones asociadas a los procesos de relocalización de familias asentadas en zonas de alto riesgo *(Art. 65),* como principal mecanismo de manejo de su vulnerabilidad ambiental. Estas zonas se identifican como áreas de alto riesgo no mitigable en la cartografía del POT, estableciendolas a su vez como objeto de intervención prioritaria a través del mismo.

El análisis de encadenamiento de fines y medios, de esta línea se enfoca para evidenciar que a pesar de que conceptualmente no es explícito, el plan vigente determina desde el nivel de política y a nivel de programas y proyectos del Programa de Ejecución *(Art. 70),* el manejo de actuaciones tendientes a la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones mediante actuaciones territoriales específicas, en articulación con medidas de recuperación ambiental que no solo están encaminadas a la prevención de su nueva ocupación, sino a mitigar los daños ambientales causados a raíz de la presión de la urbanización informal sobre las áreas de valor ecológico.

b. Riesgo por Inundación

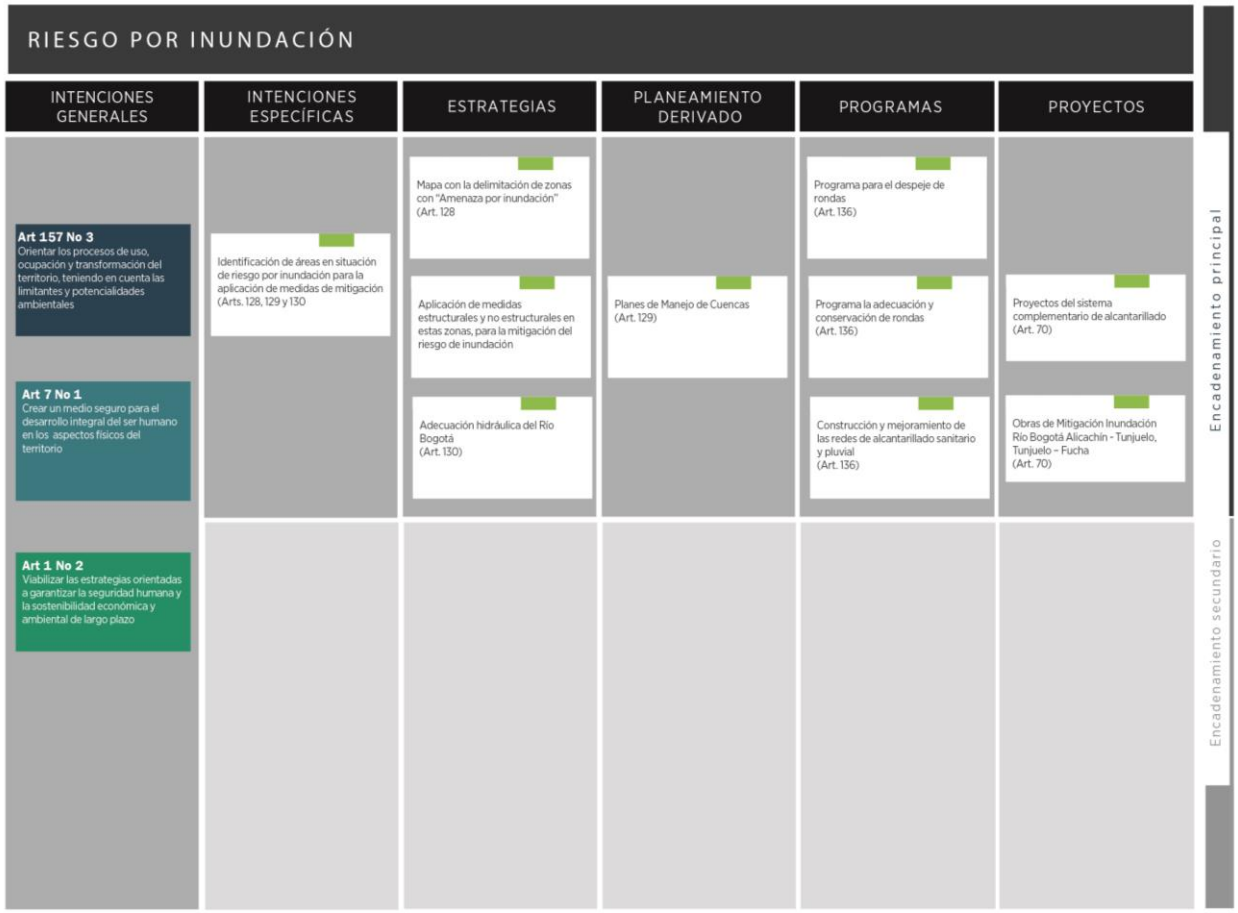
Las políticas generales ambientales de *Calidad ambiental para el desarrollo humano integral* y de *Ecoeficiencia de la función y la forma urbanas* del POT vigente *(Art. 7 Num. 1 y 4)* enmarcan en su dimensión de seguridad humana y equidad ambiental el problema territorial del manejo del riesgo por inundación. Igualmente, entre las políticas ambientales del componente urbano se subraya la importancia de *crear un medio seguro para el desarrollo integral de los habitantes del D.C*. *(Art. 157 Num. 3)*. El POT vigente, encadena un conjunto importante de decisiones para tratar el asunto. De una parte, señala y clasifica según en su cartografía, de acuerdo a los estudios realizados, las zonas de amenaza por inundación alta, media y baja en los principales cuerpos de agua de la zona urbana. Determina a su vez los niveles de riesgo y las medidas necesarias para su manejo, así como las acciones prioritarias para mitigarlo, incluyendo la determinación de algunos terrenos como no aptos para el asentamiento cuando este riesgo no es mitigable *(Art. 140)*.

En general, la configuración del riesgo por inundación, desde la perspectiva de la amenaza, deriva de las condiciones hidráulicas de los ríos, la aptitud de sus jarillones, así como de otras condiciones específicas de su contexto como la intervención antrópica que pueden exacerbar tales condiciones. Por lo cual su manejo adecuado depende de una combinación de estrategias de actuación territorial. Entre las medidas estructurales de mitigación del riesgo definidas por el POT, se encuentran diversas decisiones simultáneamente asociadas a las medidas para mejorar la calidad del agua y el Sistema de Descontaminación del Río Bogotá, otras asociadas al manejo de elementos de la EEP como los corredores ecológicos de Ronda y otras, a las medidas estructurales de manejo hidráulico para el manejo del caudal y la ampliación de la capacidad del cauce de mitigación del riesgo por inundación, propiamente dicho. El plan vigente previó el manejo de los caudales de los principales ríos de la ciudad a partir de la combinación del mejoramiento del sistema de alcantarillado, la construcción de interceptores, y la reconformación y realce de los jarillones sobre las zonas de ronda. En la práctica esto incluso está asociado a otras medidas preventivas complementarias para el manejo de otros factores socio-culturales fuera del resorte del POT (medidas no estructurales) *(Art. 129).*

En ese sentido, el plan reconoce que las condiciones de riesgo son dinámicas, por lo cual prevé mecanismos para ajustar y completar las decisiones sobre los cursos de agua que no pudieron ser

estudiados en ese momento, de manera que pudiese actualizarse la cartografía y clasificación de acuerdo a nuevos estudios y la ejecución progresiva de las obras de mitigación *(Art. 138).*

Diagrama 16. Encadenamiento Riesgo por Inundación.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

El diagrama permite ver la forma en que el plan encadena el proceso de identificación del riesgo con la posterior definición de medidas para mitigar los impactos en comunidades expuestas. La delimitación de las áreas con condición de riesgo se determinó mediante el mapa de amenaza y riesgo por inundación *(Art. 128)* con un mecanismo actualización para complementarlo de acuerdo a los avances en los estudios generales y la realización de los estudios de detalle *(Art. 129)*. Dichas decisiones generales se complementaron con medidas específicas ya identificadas como la adecuación hidráulica del Río Bogotá *(Art. 130)* y las obras para el drenaje de sus aguas *(Art. 131)*.

El plan precisa el conjunto de medidas estructurales para los ríos principales del D.C., mientras que como ya se vió en la sección anterior difiere al POMCA, parte de las asociadas al Río Bogotá. Se priorizaron a través de del Programa de despeje, adecuación y conservación de rondas *(Art. 136),* así como del Programa de Redes Sanitario y Pluvial *(Art. 136)* parte de las acciones estratégicas, que además aportan a la calidad del agua. En concordancia con ello, las obras de mitigación de las tres cuencas principales se priorizan en el Programa de Ejecución *(Art. 70)*. En tanto que medidas no estructurales como los sistemas de alerta temprana, planes de emergencia y contingencia, los programas de educación y el fortalecimiento

comunitario, más asociadas a las funciones de prevención y gestión del riesgo, fueron también consideradas.

El análisis de fines y medios de esta línea permite constatar que en lo referente al manejo de la amenaza, el POT planteó una ruta visible, coherente, inter-relacionada y adecuadamente priorizada para la definición y ejecución de medidas estructurales. Frente a esto, vale la pena resaltar que la legislación colombiana ha evolucionado (Ley 1523 de 2014 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres").

Esto determina nuevos parámetros para comprender el riesgo como la combinación de los factores de amenaza y vulnerabilidad, incorporando nuevos elementos para priorizar acciones de mitigación, como los análisis de vulnerabilidad los cuales necesitan contemplarse actualmente en la toma de decisiones de ordenamiento. De igual manera, como se detalla en la siguiente línea, hacen parte de esta cadena de decisiones de manejo, los programas y proyectos prioritarios asociados al reasentamiento por alto riesgo no mitigable, los cuales interconectan el manejo de las medidas estructurales que han sido destacadas, con las del Programa Habitacional, a partir del cual se abordan los desafíos de la relocalización de las poblaciones irremediablemente afectadas por esta condición.

c. Riesgo por remoción en masa y Adecuación de zonas de riesgo

Para el caso del riesgo por remoción en masa, al igual que en el riesgo por inundación, los propósitos generales y políticas ambientales y de uso y ocupación del plan establecen un marco desde el desarrollo sostenibe y la seguridad humana para las decisiones específicas del plan *(Art. 7 Num. 1 y 4) y (Art. 157 Num. 3).* En el caso de la línea de análisis sobre el manejo del *riesgo por remoción en masa*, el POT vigente especifica como política general de uso y ocupación el *proteger y restaurar los Cerros Orientales y de Suba evitando la urbanización ilegal en zonas con condición de amenaza (Art. 6 Num. 2)*.

Frente a estas intenciones, el plan agrupa sus decisiones en dos conjuntos, uno referido al proceso que establece el POT para el manejo de riesgos centrado en la delimitación y el establecimiento de condicionamientos para urbanizar en zonas de riesgo alto y medio; y el otro relacionado con la regulación del impacto de actividades que pueden ser causas de procesos de remoción en masa como la minería, que en este caso, se materializan en la exigencia de una recuperación morfológica y ambiental de predios afectados para ser rehabilitados a usos urbanos o de protección ambiental.

La principal decisión del plan en este sentido es la delimitación de las zonas y su clasificación por nivel de riesgo sobre la cartografía del plan. En función de ello, se determinan los mecanismos para proceder a su manejo. En el caso del alto riesgo no mitigable, a partir de condiciones para que los particulares interesados en desarrollar los predios en tales zonas, adelanten los estudios y realicen las obras de mitigación como parte del proceso de adecuación de terrenos para su desarrollo urbanístico *(Art. 141)*.

De otra parte, se creo la oportunidad de incorporar *áreas de suspensión de la actividad minera* ubicadas en suelo urbano o de expansión, a través del Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental, instrumento de gestión ambiental que incentivaría procesos de mitigación de condiciones de amenaza, a partir de la posibilidad de habilitar nuevos terrenos para la urbanización *(Art. 358).*

Diagrama 17. Encadenamiento Adecuación de Zonas en Riesgo por Remoción en Masa.

Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

El análisis de esta línea permite observar que las decisiones del POT vigente sobre el manejo del riesgo por remoción en masa articulan la gestión del riesgo con la gestión ambiental y el desarrollo inmobiliario para crear oportunidades de financiamiento de procesos de recuperación que de otra manera serían inviables. Hacen parte de esta cadena de decisiones de manejo, los programas y proyectos prioritarios de reasentamiento por alto riesgo no mitigable, los cuales por la magnitud de las zonas afectadas y la población afectada, fueron priorizados en el marco del *Programa Estructurante Habitacional (de Vivienda de Interés social) (Art. 284 y 285)*, *Subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable (Art. 301),* e incroporados como línea de acción articulada al programa de mejoramiento integral de barrios definido para el manejo de su entorno *(Art. 303),* asociándolo a metas específicas de ejecución del plan. Como asunto crítico del ordenamiento del D.C., es evidente a través de las interconexiones entre distintos ámbitos de decisión del plan que se abordó integralmente. No obstante, al igual que en el caso de las inundaciones, dado el contexto de formulación del POT las intervenciones sobre la vulnerabilidad no son tenidas en cuenta.

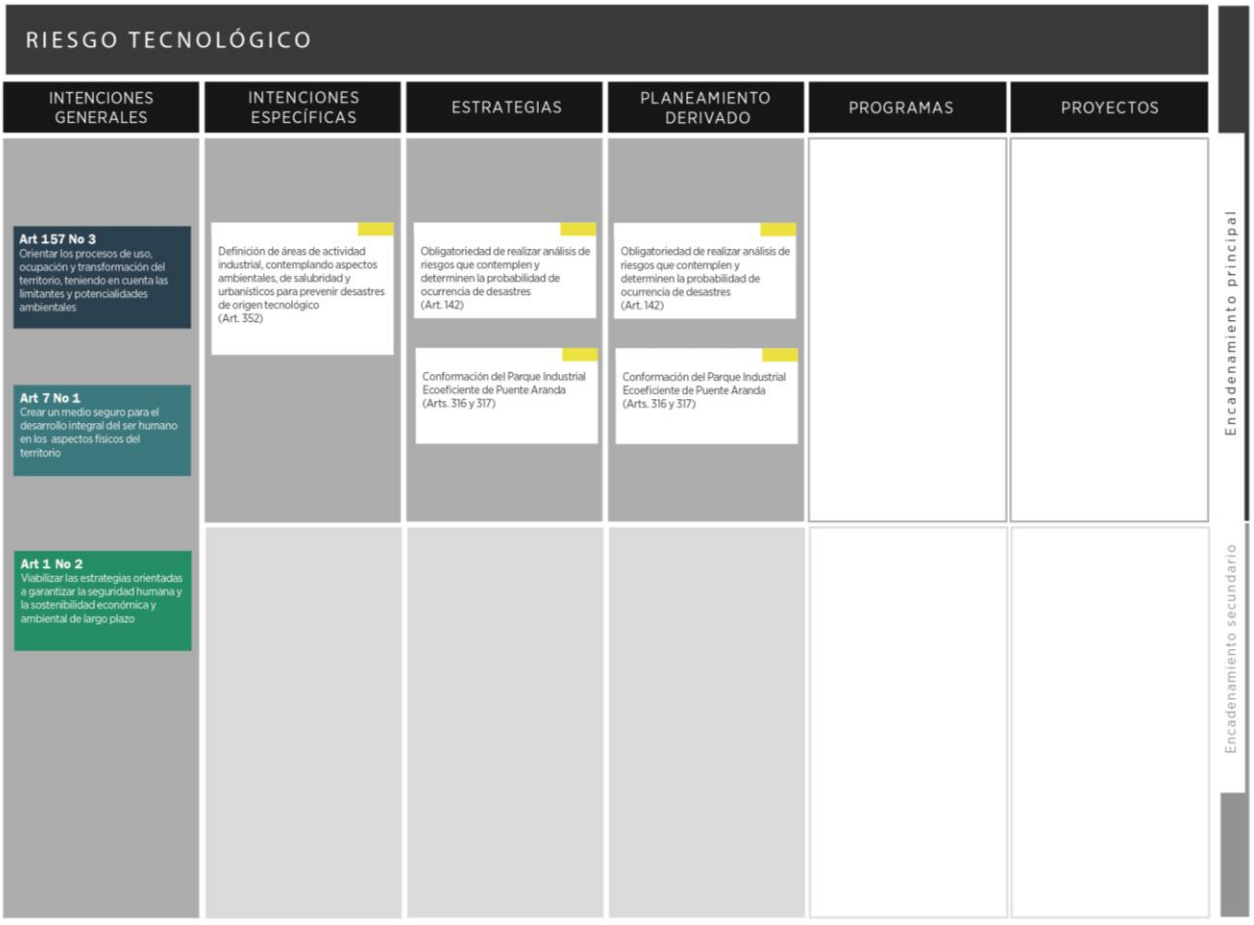
d. Riesgo tecnológico

El POT no define el riesgo tecnológico, no obstante, toma una decisión aislada al respecto, la cual motiva el desarrollo de esta línea de análisis, como mecanismo que además permite señalar alguns decisiones aisladas asociadas a asuntos delicados, que aún no se han logrado abordar. La definición adoptada recientemente por el IDIGER para el riesgo tecnológico señala que se refiere *a los daños o pérdidas*

potenciales que pueden presentarse debido a los eventos generados por el uso y acceso a la tecnología, originados en sucesos antrópicos, naturales, socio-naturales y propios de la operación (UNGRD, Resolución 1770 de 2013). Puede estar asociado a condiciones derivadas de actividades industriales específicas, pero también se han considerdo en relación con gasoductos y otras infrestructuras que involucran sustancias peligrosas.

Desde el 2000 se identifica la necesidad de Implementar mecanismos para que las empresas industriales realicen los estudios de riesgos que aporten a la identificación y evaluación de amenazas, vulnerabilidad y el análisis de riesgo tecnológico (DTS, 2000, pág. 57). En ese sentido, los lineamientos del plan sobre el uso industrial determinan que las autoridades *elaborarán los términos de referencia para la realización de los análisis de riesgo de origen tecnológico y planes de emergencia y contingencia asociados (Art. 352)*. La implicación de esta consideración es que es un fenómeno que requiere estudios casuísticos y regulación y monitoreo individual.

Diagrama 18. Encadenamiento - Línea de análisis: Riesgo Tecnológico.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

No obstante, desde el 2000 está identificado un alto potencial de la existencia de tal riesgo en el Complejo Petroquímico de Puente Aranda. En consecuencia, se ordena su transitoriedad sujeta a la realización de un análisis de vulnerabilidad, riesgo y amenaza tecnológica por parte de las empresas que conforman el complejo, como base para la formulación de un Plan Zonal que ordene la zona basado en los resultados de los mismos, para la *conformación del Parque Ecoeficiente de la Zona Industrial de Puente Aranda,*

contemplado en los artículos 316 y 317 del POT (Art. 143). De tal manera que se articulan para atender este asunto, tanto los mecanismos de compromiso institucional, como los regulatorios, asociados a instrumentos de planeamiento detallado, priorizados mediante el programa de Sostenibilidad ambiental, Subprograma de Parques Industriales Ecoeficientes para su realización.

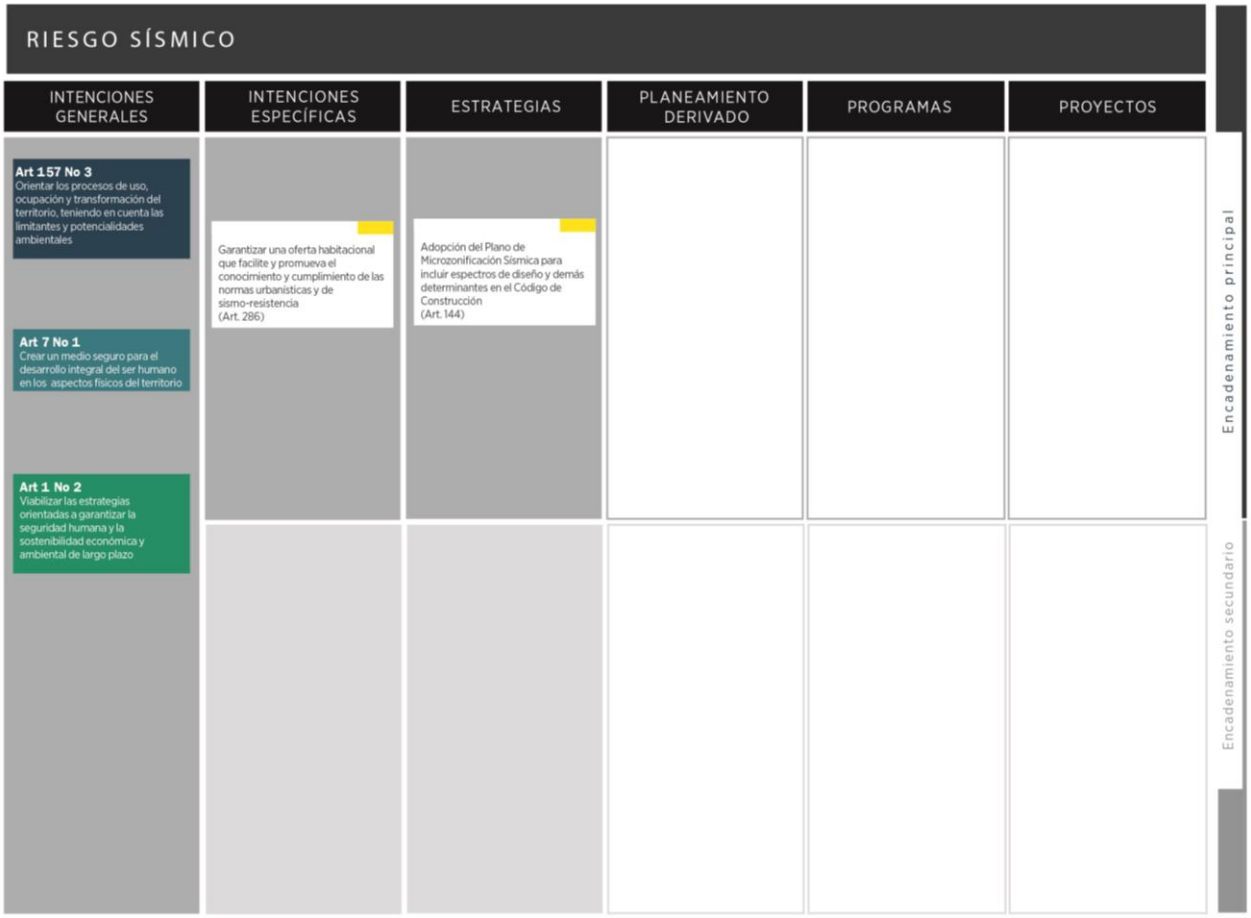
Evidentemente, estas estrategias de identificación y mitigación del riesgo tecnológico, se enmarcan en la Política Ambiental de calidad ambiental asociado al propósito de crear un medio seguro *(Art. 7) y el Programa Prioritario de Aumento del índice de Seguridad Humana* enfocado en la mitigación de riesgos existentes *(Art. 65 Num. 8)*. Lo cual evidencia que, a pesar de no tener mayor visibilidad, se generó un enlace entre diversos niveles de decisión y temáticas interconectadas que podrían generar las condiciones apropiadas para el desarrollo de los mecanismos intermedios e implementación de las medidas de manejo. Es notable que se establecieron plazos perentorios para su reglamentación como otro mecanismo de priorización para conminar a su implementación de inmediato, aunque el grado de indefinición puede también reflejar la falta de claridad institucional sobre los mecanismos para atender los desafíos derivados de su mayor definición normativa.

e. Riesgo Sísmico

De acuerdo con el IDIGER, *La amenaza sísmica tiene el potencial de producir una pérdida sobre las personas, sus bienes y el entorno en general, los cuales poseen una determinada vulnerabilidad según ciertas características que los hacen susceptibles de ser afectados o de sufrir efectos adversos*. Mientras que *el riesgo sísmico comprende las posibles consecuencias representadas en daños en las construcciones, incendios, deslizamientos en zonas montañosas, inundaciones, licuación (el suelo adquiere la consistencia de un líquido pesado), afectación a personas, pérdidas económicas, que se pueden producir en un lugar específico para un tiempo de exposición determinado, en que coinciden la amenaza y vulnerabilidad sísmica*. En tanto que Bogotá se encuentra en una zona de riesgo intermedio, le son aplicables a sus construcciones y a su infraestructura estándares constructivos relativamente altos de sismo-resistencia, los cuales se reflejan en su código de construcción.

Aunque como en las demás líneas de análisis de riesgo, en cuanto a los fines, el desarrollo del riesgo sísmico se relaciona con la la Política ambiental *(Art. 7)* asociada al porpósito de crear un medio seguro, el POT no desarrolla las medidas para la mitigación de este tipo de riesgo a pesar de que en los planes de infraestructura tendrIan que incluirse como criterios transversales, algunos principios de ordenamiento derivadosde políticas de atención de emergencias. No obstante, el principal instrumento de manejo de este riesgo lo constituye el plano de mapa producto del ejercicio de microzonificación sísmica qu adoptó el POT, como base para la aplicación del código anteriormente mencionado. En las disposiciones del plan vigente, apenas se sugieren, en el marco de la política habitacional, consideraciones bajo la perspectiva más amplia que involucraría medidas de reducción de la vulnerabilidad física de las edificaciones al riesgo sísmico, así como, de la vulnerabilidad social de las personas que están expuestas a este tipo de riesgo. (Política Nacional de Gestión del Riesgo Ley 1523 de 2012).

Diagrama 19. Encadenamiento línea Riesgo Sísmico.



Fuente: Elaboración propia con información Decreto 190 de 2004.

2.1.5 Conclusiones generales del Análisis de Fines y Medios del Eje Ambiente

Del análisis detallado de las dieciocho líneas que componen las cuatro temáticas ambientales abordadas por el POT vigente, pueden observarse algunos patrones en el encadenamiento de las decisiones, que pueden contribuir a explicar algunas brechas que se evidencian entre la formulación y la implementación de las actuaciones definidas para el logro de las apuestas ambientales y de desarrollo sostenible del POT. El efecto práctico de este análisis de fines y medios es aportar a la comprensión de las cadenas de tareas (o procesos) que necesitaban estar articuladas para lograr los objetivos del POT. Pero en esta fase, el análisis de tales encadenamientos es también útil para comprender factores derivados del plan mismo (como vacíos o superposiciones) que pudieron convertirse en obstáculos para avanzar hacia el logro de objetivos del POT vigente.

Como ya se ha planteado en la introducción a este eje, los contenidos del Decreto 190 de 2004 analizados desde el eje ambiente, se encuentran fragmentados desde su concepción y desde los esquemas estructurados desde el plan para su gestión. En su concepción, porque la agenda ambiental del plan mantiene en gran parte decisiones que se trasladaron directamente desde el PGA vigente hacia el POT durante el proceso de formulación del mismo en el 2000, de manera que el plan no tuvo un enfoque de desarrollo sostenible, sino que incorporó alguna actuaciones territoriales fundamentalmente orientadas a mitigar factores de degradación ambiental presentes y a proteger áreas de valor ecológico. Las

decisiones que permanecieron en la revisión, algunas con modificaciones mínimas derivadas de la revisión de 2004, pasaron a re-enmarcarse en nuevos propósitos (objetivos, políticas y estrategias) incorporados por la misma revisión, mucho más amplios e integrales que los originales, pero también más difusos. De allí, que existe una brecha entre los FINES y los MEDIOS derivada directamente del proceso de evolución y transformación del plan, que deriva en que las intenciones sean mucho más amplias que las decisiones de actuación para lograr materializarlas.

En su gestión, los contenidos del plan que interesan a este eje se encuentran fragmentados porque gran parte, si no todos, los principales compromisos derivados del POT para el logro de las apuestas ambientales, dependen de la coordinación y gestión de la Secretaría Distrital de Ambiente para su implementación y/o seguimiento, a pesar de que la entidad no ha asumido ese rol.

En consecuencia, aunque la SDA no refleje en el ejercicio de sus funciones, claridad respecto a su papel en la implementación y seguimiento al POT; lo cierto es que juega un doble rol: el primero como entidad ejecutora de las iniciativas de gestión ambiental y cabeza de sector; y en simultáneo el segundo, en su papel mayor como autoridad ambiental Distrital. Esta situación se refleja de varias formas en el encadenamiento de las decisiones del plan, y tiene serias implicaciones en la gestión e implementación del POT.

En primer lugar, en que los compromisos de ejecución se distribuyeron en el plan vigente en forma análoga a las funciones ejecutoras de las entidades, lo cual promovió que la autoridad ambiental Distrital se considerara exenta de la labor de coordinación, de seguimiento a la realización de las actuaciones territoriales claves, en perspectiva ambiental, definidas por el plan; así como del monitoreo sobre los efectos ambientales de la realización de las mismas. Lo cierto es que el marco conceptual que se construyó para el análisis del eje Ambiental de este ejercicio de evaluación, doce años después de su adopción, constituye quizás el primer mapa de los asuntos sobre los cuales el POT se convirtió en el medio de articulación e implementación para la gestión ambiental territorial.

El trabajo interistitucional realizado durante este trabajo de seguimiento, demuestra que la SDA durante toda la vigencia del POT no ha contado con una forma de visualizar estas líneas de gestión de sus compromisos, ni ha desarrollado mecanismos para articular territorialmente su gestión ambiental, ni para realizar el seguimiento a la implentación de las actuaciones territoriales que materializan las apuestas ambientales y desarrollo sostenible del D.C.

Además de esa situación institucional estructural que es necesario resolver para lograr implementar el nuevo POT, el ejercicio de análisis de fines y medios permitió identificar otros desafíos de los cuales pueden derivarse algunas lecciones para ajustar su arquitectura de encadenamiento de decisiones, así como identificar algunas determinantes para que el diseño de un sistema de expediente Distrital involucre el seguimiento a las rutas críticas de desarrollo técnico y reglamentario necesarios para mantener los documentos del plan al día y para avanzar en los procesos claves hacia el logro de las metas.

- Las intenciones de desarrollo sostenible del plan son difusas, tanto las políticas como los objetivos generales del POT vigente son reiterativas en cuanto al deseo de desarrollo sostenible y aprovechamiento sostenible, pero no son específicas en cuanto a la definición de los puntos de la agenda que se abordan desde el POT, los mecanismos para avanzar en cada asunto, la línea base que se desea cambiar, y las metas específicas hacia las cuales se encaminan conjuntos de actuaciones específicas.

- Las decisiones del plan para mitigar factores de degradación ambiental de prioridad alta para el D.C., tuvieron un buen encadenamiento, desde el nivel de las políticas y objetivos generales, hasta la identificación y priorización de proyectos específicos. No obstante, no cuenta con una línea base ni metas asociadas al mejoramiento de tales condiciones en el plan. En ese orden de ideas, que los subprogramas específicos, instrumentos de planeamiento para los sistemas generales, y las actuaciones territoriales específicas (proyectos) que fueron encadenados para atender la descontaminación del agua, el manejo de los residuos sólidos y la contaminación atmosférica, necesitan incorporar tales metas ambientales, como referencia para la futura evaluación de los resultados de la implementación de los mismos.

- Sin embargo, las decisiones del plan para involucrar a los privados en la transformación de actividades que contribuyen a los mismos factores de degradación ambiental de prioridad alta para el D.C. quedaron planteadas como iniciativas, sin un análisis de viabilidad institucional que evidencie su relación o dependencia de otras áreas de política pública, distintas al ordenamiento. Varias de estas ideas se convirtieron en cadenas inconclusas. Es el caso de la reglamentación del uso industrial, el desarrollo de los parques ecoeficientes y otras ideas que el plan enuncia, sin considerar plenamente la capacidad institucional para realizarlos u otros encadenamientos externos al POT (normativos, institucionales, etc.) necesarios para adelantar su gestión.

- Aunque implícita, como medio para la protección de los elementos del Sistema de Areas Protegidas, el logro de la formulación de los PMA constituye una meta intermedia del POT para lo cual no se establecieron plazos. A pesar de haber quedado como una cadena de decisiones bien estructurada, desde el punto de vista de la gestión y la financiación parece haber sido inviable, pues el D.C. no ha logrado ni siquiera alinderar todos los elementos del SAP. Adicionalmente, como asunto de ordenamiento, la SDA tendría que haber estado actualizando el suelo de protección señalado por el POT de acuerdo a los resultados de los mismos, ya que constituye desde el ordenamiento, un mecanismo de protección en sí mismo.

- La asignación de compromisos a la EAAB respecto a las obras de recuperación de humedales y quebradas, así como la delegación de las actuaciones territoriales asociadas a la recuperación ambiental del Río Bogotá, resultó en la negligencia de su seguimiento como asuntos y metas ambientales y de ordenamiento objeto de seguimiento del POT. Para ello, la SDA como responsable de la gestión ambiental y del SAP, tendría que haber estado al frente de los procesos de actualización de la cartografía del POT de acuerdo a los procesos de alinderamiento de los corredores ecológicos de ronda.

- La asignación de compromisos a la EAAB respecto a las obras de mitigación de riesgo de inundación, también resultó en la negligencia de su seguimiento y atención como asuntos de ordenamiento, para lo cual el IDIGER como responsable de la gestión del riesgo, tendría que haber estado actualizando la cartografía del POT de acuerdo a los efectos derivado de las obras.

- El IDIGER como responsable de la gestión del riesgo, como asunto de ordenamiento, tendría que haber incorporado a sus funciones la actualización permanente de la cartografía del POT del suelo de protección de acuerdo a los efectos derivados de los estudios de riesgo y los procesos de reasentamiento en las zonas de alto riesgo no mitigable.

En general, el ejercicio de análisis de encadenaientos de fines y medios del eje ambiente ha ilustrado que la complejidad del arbol de decisiones del POT genera enormes dificultades para que las entidades a cargo

de compromisos específicos, y las entidades a cargo del seguimiento a algunos temas críticos, tengan sus tareas claras. Aunque la Ley prevea que los POT son documentos, es necesario que se desarrollen mapas de procesos y tableros de control que permitan a las instituciones incorporar a sus esquemas de gerencia de corto plazo - esquemas de gerencia del largo plazo. Para ello, el análisis del eje ambiente sugiere que deben construirse como parte del POT, flujogramas que permitan visualizar las cadenas de tareas interdependientes y en consecuencia hacer seguimiento al avance de cada proceso asociado a una cadena de decisión.

El proceso de construcción de las dieciocho cadenas que se encontraron en el POT vigente en torno a las apuestas ambientales del POT, ha puesto en evidencia que en los doce años de vigencia del plan ni siquiera las tres entidades Distritales con compromisos centrales frente a estas apuestas han desarrollado herramientas internas que les permitan visualizar y hacer seguimiento a los pasos (gestión del planeamiento derivado por ejemplo) que les corresponden para alcanzar los objetivos de largo plazo del plan en los cuales tienen responsablidad.

En realidad, es porque no hay dolientes claros frente a los objetivos o metas asociadas que permitan integrar la gestión del POT a la cultura y a los sistemas de gestión de las entidades. Esta situación implica que las entidades han estado en una permanente interpretación del POT para comprender sus responsabilidades y compromisos frente a la gestión e implementación de las actuaciones territoriales necesarias para lograr los propósitos, lo cual es un error.

En el caso del eje ambiente, se encuentra que este desconocimiento y la ausencia de tableros de control institucionalizados para que no sea necesaria la interpretación, genera obstáculos institucionales para alinear, organizar y priorizar la gestión institucional cotidiana, hacia la constante retroalimentación del sistema de expediente distrital y del POT, así como hacia el cumplimiento de las rutas críticas que determinan el avances hacia el logro de los objetivos de largo plazo.

2.2 Eje Estrategia Espacial

Aproximación al eje

La "*Estrategia Espacial*" es uno de los grandes asuntos del ordenamiento territorial de Bogotá que el Decreto 190 de 2004 considera a la base de los ajustes realizados al POT adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, en la medida en que señala las transformaciones territoriales estratégicas necesarias para estructurar la plataforma descentralizada de desarrollo socio-económico urbano-regional necesaria para impulsar dinámicas de integración deseadas en diferentes escalas.

Por esta razón constituye el segundo eje de análisis del presente ejercicio de Seguimiento y Evaluación, pues es de especial interés comprender las cadenas de decisiones, recursos e instrumentos que contiene el plan vigente para materializar la intención de consolidar el territorio del D.C. a partir de principios de equilibrio territorial urbano-rural, e integración a diferentes escalas para la conformación de una región competitiva y sostenible, que motivaron la revisión de 2004.

Los grandes propósitos de la Estrategia Espacial se sintetizan en tres de los ocho objetivos de la revisión del POT adoptada mediante el Decreto 190 de 2004 *(Art 1)*: i) pasar de un modelo cerrado a un modelo

abierto de ordenamiento territorial; ii) avanzar a un modelo de ciudad región, y iii) equidad y equilibrio territorial para el beneficio social.

La definición de los elementos constitutivos de la Estrategia Espacial contempla variables funcionales, económicas y urbanísticas en perspectiva de lograr la integración interna del Distrito Capital y de este con los ámbitos regional, nacional e internacional y se constituye en un punto de partida para la oferta de servicios, empleo y la promoción de cohesión social. En dicha perspectiva el POT reconoce la existencia de dieciocho centralidades y define tres nuevas en los bordes occidental y suroccidental en torno al Río Tunjuelo de forma que puedan tener cobertura en sectores donde fuera evidente la ausencia de concentración económica y de servicios.

La integración del Distrito Capital en "*una red de ciudades autónomas y escrechamente comunicadas física y virtualmente, con el propósito de construir una región que busca la mayor desconcentración posible de las oportunidades económicas y de mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes*" exige la toma de decisiones referidas al ordenamiento territorial en relación con la salvaguarda de la estructura ecológica principal, la organización de las actividades productivas en perspectiva de integración (estructura socioeconómica y espacial) y la optimización de las infraestructuras (estructura funcional de servicios)[13].

El modelo territorial policéntrico en el ámbito regional y en los suelos urbanos y rurales del D.C. que enmarca las decisiones del plan vigente, sugiere una visión de desarrollo territorial basado en el fortalecimiento y la consolidación de nodos (centralidades) en red con niveles de integración diferenciados de acuerdo a su ámbito de inflencia, incluyendo la generación de condiciones para la emergencia de nuevas centralidades en bordes donde se presenta ausencia de servicios y actividades económicas y la desarticulación funcional de los mismos, llámense cascos urbanos, centralidades o asentamientos humanos rurales.

El principal medio de gestión y actuación territorial integral definido por el plan para planificar en detalle e impulsar la realización de operaciones urbanas que materializaran estos nodos fueron las *operaciones estratégicas*. Por tal motivo este eje de evaluación se centra en el análisis de las cadenas de decisión del plan que orientaron el desarrollo de las centralidades, y de cada operación estratégica que fue definida para tal fin.

A diferencia de los otros dos ejes de evaluación, las líneas de análisis no son temáticas, sino que están referidas a los cuatro conjuntos de centralidad que estableció el plan por nivel de integración, y su evalaución de cara a varios criterios comunes de intervención definidos por el plan para su consolidación: *integral* a partir de una operación estratégica involucrando proyectos de sistemas generales y normas; o *sectorial* a partir de actuaciones de espacio público, equipamientos, servicios públicos y movilidad.

Contexto. Concepción y Evolución de la Estrategia Espacial

El concepto de *Ciudades en Red* que se incorpora al ordenamiento del D.C. mediante la revisión de 2004, nace de los acuerdos que se dan respecto a diferentes escenarios de ocupación del territorio regional en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca en los años 2000 y 2001, en perspectiva del desarrollo regional para el año 2020. Dicha discusión abarcó diversas temáticas donde prevalecieron objetivos de disposición de población y actividades económicas de manera equilibrada en

[13] Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. Primera revisión 2000-2003. Documento técnico de soporte, 2004.

el territorio; consolidación de una región competitiva; logro de una relación sostenible entre los asentamientos humanos, las actividades productivas y los ecosistemas; y logros en cobertura y calidad de infraestructura de servicios sociales básicos y del conocimiento. Esta apuesta por un modelo policéntrico de nodos de diversas escalas en red, se articula en perspectiva regional con el modelo de ordenamiento del POT a partir de la noción de Estructura Socioeconómica y Espacial, la cual se interconecta con la Estructura Ecológica Principal y la Estructura Funcional y de Servicios (Sistemas Generales).

Dada la condición de largo plazo propia de un modelo espacial de estructura y ocupación, es relevante poner este planteamiento básico del POT vigente en contexto con el Modelo Territorial Distrital del POT que modificó, Decreto 619 de 2000, cuyo principio parte de la confluencia de tres factores básicos (naturaleza, sociedad y actividades humanas) que se definen en el plan como la Estructura Ecológica Principal como elemento articulador regional y distrital, la Estructura Urbana y la Estructura Rural *(Subtítulo 3)*. Al interior de la Estructura Urbana, el POT del año 2000 identifica cinco unidades geográficas singulares o *piezas* (Centro Metropolitano, Tejidos Residenciales Norte y Sur y las Ciudades Norte y Sur), diferenciadas entre sí por la intensidad y distribución de los usos sobre su tejido, las formas de asentamiento y las dinámicas que allí se manifiestan *(Art. 62 Decr. 619/2000)*.

En perspectiva de conformar una ciudad *continua y compacta* el plan de 2000 estableció una estrategia espacial dirigida al fortalecimiento de una estructura urbana policéntrica definida por el centro metropolitano principal y centralidades de escalas menores estructurantes de los tejidos. A partir de los análisis detallados se encuentran cinco centralidades de escala urbana, doce de escala zonal, veintitrés de escala zonal y tres nodos de servicios regionales.

El POT de 2000 establece la jerarquía de las centralidades de acuerdo a variables tales como *el rango de actividades económicas, las condiciones de accesibilidad y el grado de conformación de una estructura de Centro*. Dentro de la más alta jerarquía, se encuentran las c*entralidades que poseen actividades económicas de alto rango, ventajas de accesibilidad urbana y estructura de centro.* Las de segundo nivel son *aglomeraciones de establecimientos económicos, poseen condiciones de accesibilidad urbana o local y precaria conformación de una estructura de centro* y por último las de tercer nivel son *aglomeraciones de establecimientos económicos de bajo rango, con relativa ventaja de accesibilidad local, con algunos o ningún equipamiento local y sin estructura de centro* (DTS Decreto 619, 2000, pág. 73).

No obstante lo anterior y aunque se plantea también como uno de sus objetivos económicos la jerarquización de los corredores comerciales de la ciudad y el fortalecimiento de las centralidades urbanas para aumentar la capacidad de soporte de nuevas actividades económicas generadoras de empleo, no se establece el rol económico específico que las centralidades deben cumplir de acuerdo a su jerarquía.

Para las centralidades de *escala urbana y zonal* el Decreto 619 de 2000 y su DTS establecen como propósitos lograr mayor autosuficiencia, permitir acercar los servicios a los ciudadanos y "*descongestionar*" el centro, reordenando las zonas residenciales logrando una estructura que permita una mejor relación entre la vivienda, el comercio y los servicios, para apoyar la conformación de un área urbana equilibrada, más funcional y que facilite el acceso a los servicios urbanos. Aunque no se definen los propósitos específicos, en términos de actividades económicas ligadas a la clasificación de las centralidades según su escala (urbana, zonal, zonal secundaria y nodos de servicios regionales).

El Decreto 190 de 2004 construye su estrategia de ordenamiento enfatizando la relevancia económica de la red de nodos y su papel en el marco de las dinámicas de integración intra-urabana, urbana-rural y urbana-regional necesarias para impulsar el desarrollo socio-económico de la ciudad en articulación con

la región y su red de ciudades. En ese marco define la *estrategia socioeconómica y espacial* incorporando reflexiones sobre el rol de estas áreas de aglomeración respecto al rol de Bogotá como centro nacional, regional, así como en *garantizar el equilibrio urbano y rural en prestación de servicios, la cohesión social, la integración de la ciudad a diferentes escalas y el desarrollo económico para todos los habitantes del Distrito y la región (Art. 16).*

En sustancia, la evolución conceptual del Decreto 190 de 2004 respecto a la noción de centralidades originalmente incorporada al plan por el Decreto 619 de 2000 involucra desde esta perspectiva económica más amplia la noción de jerarquía respecto a su nivel potencial de integración geográfica. En este marco, se reconocen además dos jerarquías nuevas de centralidades, las de Integración internacional y nacional, y las de integración regional. Bajo ese mismo criterio se *depura* el listado de centralidades reconocidas por el POT de cuarenta a veintiuna, difiriendo la confirmación de las de escala menor a las UPZ[14].

En paralelo, de igual forma y bajo el mismo criterio, retoma y depura las diecinueve *Operaciones Estructurantes,* que originalmente señalaban los grandes proyectos integrales en las zonas estratégicas de cada unidad geográfica identificada[15], enfocándolas hacia la consolidación de las centralidades. Es así como las denominadas *Operaciones Estratégicas* por el Decreto 190 de 2004 se priorizan y articulan como medio para impulsar algunas centralidades, propiciando la focalización de programas, actuaciones y proyectos en los planes de inversión Distritales y enfocando la aplicación de instrumentos normativos y de gestión hacia el logro de esta gran apuesta (*Art. 25 y 26 del Decreto 190 de 2004)*.

Por su parte el DTS del Decreto 190 de 2004 expone cómo se realiza la ponderación de "*nodos por nivel de centralidad*" con el propósito de definir las centralidades de la ciudad y su ámbito de influencia, evaluando cada uno de ellos según su nivel (alto, medio y bajo) frente a factores como la demanda de empleo, empleo localizado, viajes atraídos y generados, localización de activos y precios del suelo. Dicha ponderación da como resultado la priorización de las 20 centralidades. Sin embargo, el DTS no detalla la forma cómo se clasifican las centralidades en los diferentes niveles de integración a partir de su rol económico diferencial (DTS 2004, pág. 93).

Líneas de análisis del Eje

El desarrollo del análisis cualitativo de fines y medios referido a la Estrategia Espacial se define por consiguiente en relación al centro, las centralidades y los "asentamientos humanos" del suelo rural, acorde a su función en la Estrategia de Ordenamiento de la siguiente manera:

1. Centralidades de Integración Nacional-Internacional.
2. Centralidades de Integración Regional.
3. Centralidades de Integración Urbana.

[14] Los análisis que soportan la priorización de centralidades y la necesidad de conformar algunas nuevas se encuentran en el Documento Técnico de Soporte del Decreto 190 de 2004. Dentro de los factores considerados para tal efecto se encuentran entre otros la concentración de actividades comerciales y de servicios, y la dinámica de la movilidad en cuanto a origen y destino de viajes.

[15] En el cuaderno del POT de Bogotá del año 2000 titulado "Operaciones" se describen en detalle las "Operaciones Estructurantes" y se destaca que en cada Operación convergen diferentes proyectos de sistemas generales y a partir de la identificación de áreas de oportunidad se definen proyectos privados y programas. En el POT del año 2000 se definieron cinco tipos de Operaciones Estructurantes: de configuración del Centro Metropolitano; de cualificación de áreas consolidadas; de crecimiento programado; de desarrollo incompleto y de integración regional.

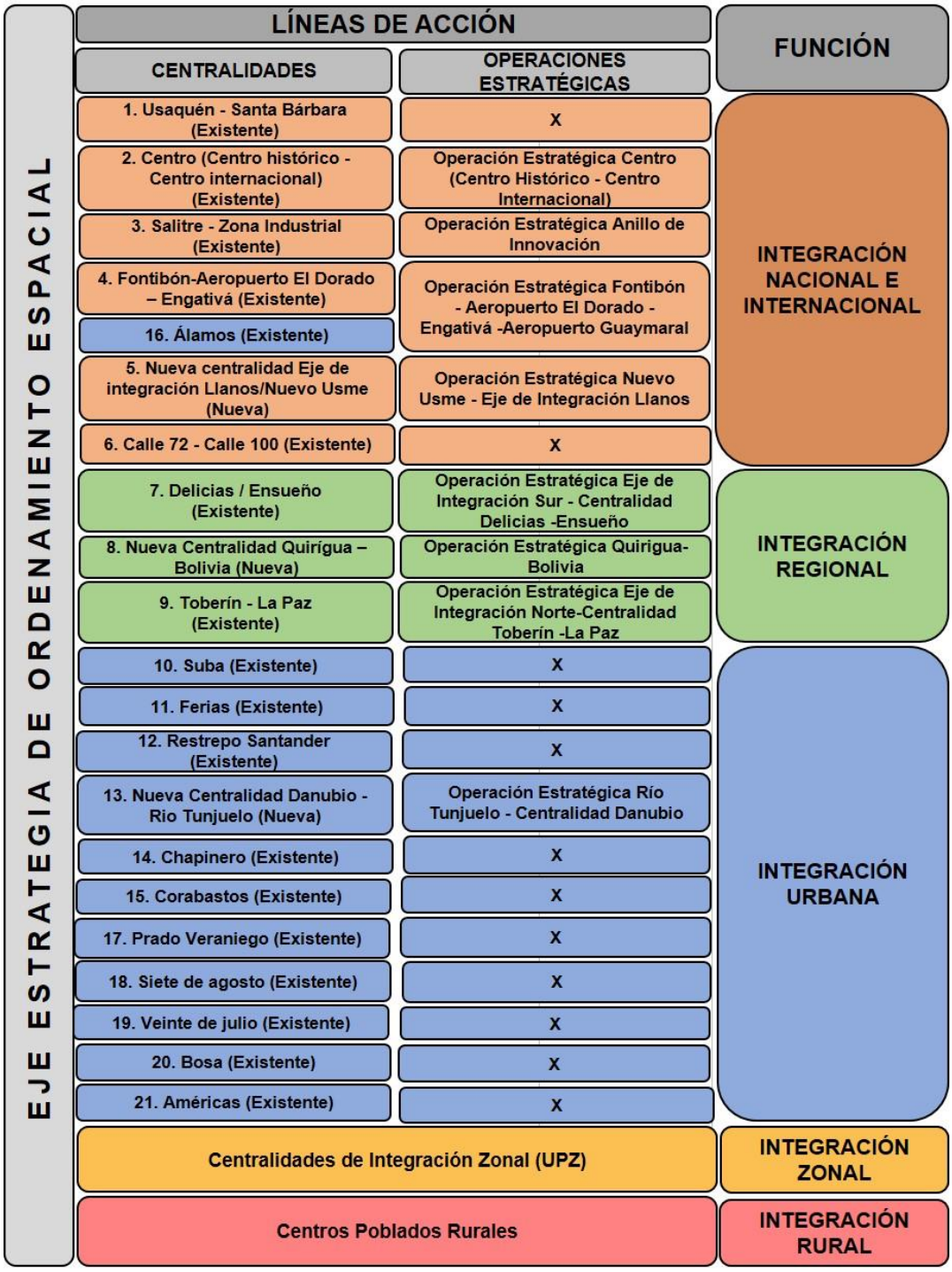
4. Centralidades de Integración Zonal (cuya definición se hace a través de las UPZ, sin operaciones estratégicas asociadas).
5. Sistema de asentamientos rurales.
   (centros poblados rurales y asentamientos menores definidos en el POT que cumplen funciones de integración rural, sin operaciones estratégicas asociadas).

Agrupadas en estas cinco temáticas establecidas para el eje, se verifica la articulación de la estrategia espacial de cada conjunto de centralidades y la relación específica de cada centralidad con la segunda variable de análisis, que lo constituye la figura de la *operación estratégica* como intervención específicamente delimitada para enmarcar el proceso de consolidación progresivo de algunas de ellas en actuaciones territoriales definidas.

La *integración nacional-internacional* es una apuesta que se explica desde el objetivo de "avanzar a un modelo de Ciudad-Región diversificado, con un centro especializado de servicios" para lo cual se reconoce la necesidad de consolidar a Bogotá como una ciudad abierta y competitiva orientada a la oferta de bienes y servicios y "nodo principal de la red regional de ciudades" que debe aprovechar y "dinamizar sus ventajas competitivas y comparativas derivadas de una localización estratégica en el contexto nacional e internacional", así como de las "características de sus actuales infraestructuras y equipamientos para posicionarla en el mercado internacional", tal como se menciona en el Título I del articulado y se ratifica en el DTS del Decreto 190 de 2004.

En ese sentido, el plan incluye en este conjunto, centralidades que deben albergar bienes y servicios de escala nacional e internacional, así como aquellos que atiendan la escala zonal para integrar y cohesionar la población localizada en su ámbito espacial. En el marco de la Estrategia Espacial se prevé la consolidación y cualificación del centro y de las centralidades asociadas al aeropuerto, las áreas empresariales y la integración con el oriente del país. En dicha perspectiva resultan igualmente relevantes los corredores de integración de dichas centralidades para los cuales se definen proyectos consignados en el escenario prioritario de ejecución y en el Mapa No. 33 (Movilidad y espacio público, escenario de ejecución 2004-2007).

Gráfica 1. Estrategia Espacial - Líneas de análisis.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

En cuanto a la *integración regional* el POT reconoce que Bogotá forma parte de un sistema de ciudades interdependientes integradas a través de una red física y virtual, para el cual se requiere adelantar acciones dirigidas a la construcción de la región Bogotá-Cundinamarca con el objeto de lograr un "desarrollo equilibrado y sostenible en lo económico, ambiental y social que permita la creación de nuevas

ventajas competitivas para la región, su gobernabilidad, la seguridad ciudadana, la reducción de la pobreza y el equilibrio en el ordenamiento territorial" (Artículo 2 del decreto 190 de 2004). Para tal fin se estipula crear condiciones favorables para incentivar y generar inversión, empleo productivo y desarrollo tecnológico. En ese orden de ideas, se consideran centralidades con potencial como ámbitos propicios para nueva industria y comercio, así como de servicios necesarios para la integración regional. En el marco de la Estrategia Espacial se prevé que dichas centralidades se integren con la región a través de los ejes regionales como las Autopistas Norte, Sur y la calle 80 *(Mapa No. 21 Estructura Socioeconómica y espacial: red de centralidades)*. En tal sentido resulta determinante su localización para lograr el fin de articular la ciudad con la región, desde lo cual se definen condiciones favorables para la localización de actividades que superan la escala urbana.

Así mismo se plantea que la *integración a nivel urbano y zonal* se exprese en un equilibrio territorial apoyado en la localización de equipamientos, la oferta de bienes, servicios y adecuadas condiciones de movilidad que permitan contar con una red de centralidades cualificada e interconectada. Se trata en sustancia de una estrategia para lograr "*equilibrio y equidad territorial para el beneficio social*". Para ello se identifican a nivel *urbano* los nodos con el potencial para propiciar allí la localización de equipamientos y espacios públicos; cualificar las actividades económicas; mejorar la movilidad a escala zonal y equilibrar las actividades económicas y la vivienda.

En el marco de la Estrategia Espacial dichas centralidades representan más de la mitad de aquellas que definió el POT y se disponen en relación directa con ejes de la malla vial arterial y de forma equitativa en el suelo urbano (Mapa No. 21 Red de Centralidades) en consonancia con la estrategia de equilibrio en la localización de servicios y actividades centrales, descentralizando trayectos y cualificando cada sector de la ciudad. A nivel *zonal,* se definen como componente de la Estructura Socio-económica y Espacial las *centralidades de integración zonal* como aquellas áreas de actividad económica y de localización de equipamientos que complementan la red de centralidades, cuyas principales funciones corresponden a la escala zonal, estipulando que serán detalladas a través de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) *(Art. 23)*.

Sobre la *integración rural* vale resaltar lo expresado en el sexto objetivo de la revisión del POT en cuanto a reconocer "*la estrecha interrelación e interdependencia de las actividades urbanas y rurales en el entorno regional y de las implicaciones en cuanto al uso y consumo de los recursos naturales*". En sustancia se trata de promover el desarrollo de actuaciones que integren el entorno natural con la vivienda, los equipamientos, la accesibilidad a los servicios públicos y la movilidad en el contexto de un sistema de asentamientos humanos rurales. En concordancia, el plan se refiere al *Sistema de Asentamientos Humanos* en el contexto del componente rural *(Art. 400)*, del cual hacen parte poblados rurales de diferentes niveles de consolidación y especialización funcional, así como la existencia de población dispersa en el sur y oriente de la ciudad. En tal sentido se definen dos categorías:

- Los Centros Poblados Rurales de Pasquilla, Mochuelo Alto, Betania, Nazareth, San Juan y La Unión.

- Los Asentamientos Menores de El Destino, Pasquillita, Santa Rosa (Ciudad Bolívar), Santa Rosa (Sumapaz), Las Auras, Concepción y Santo Domingo. Los Centros Poblados Rurales deben cumplir una función importante en el contexto de la Red de Ciudades como núcleos de servicios públicos, sociales, asistenciales, administrativos, recreativos y culturales *(Art. 401)*.

Además del análisis de las decisiones territorializadas, el POT determina directrices *normativas* y *sectoriales* generales para dirigir las actuaciones sobre la *estructura funcional y de servicios* y orientar el

desarrollo del suelo privado hacia la consolidación de la estructura socioeconómica y espacial. Por tanto, se identifican las determinaciones para orientar el desarrollo de las normas posteriores y los sistemas generales hacia esta gran apuesta del plan.

Matriz detallada de contenidos por Línea de Análisis para identificar Fines y Medios

2.2.1 Encadenamientos comunes a Centralidades y Operaciones Estratégicas

Resulta útil como ejercicio previo al análisis por línea temática de este eje de evaluación, resaltar que de acuerdo a su estructura conceptual, en tanto que líneas de análisis se establecen por grupos de centralidades de acuerdo con su nivel de integración, y su relación con las operaciones estratégicas y otros mecanismos de definición de actuaciones (particularmente públicas) y normas para su materialización, presenta un patrón en los encadenamientos identificados. En cuanto a *fines* en razón a que parten de las mismas directrices, lineamientos y estrategias generales; así como en cuanto a *medios*, por que los mecanismos de acción y actuación territorial definidos, fueron casi los mismos.

En este sentido, se destacan varios conjuntos de decisiones que están directamente asociados a la estrategia espacial, primero todas aquellas que justifican el marco general de intenciones que motivan la intención de estructurar el sistema socioeconómico y espacial sobre la base de una red de centralidades articuladas a un sistema regional mas amplio. De otra parte, otro conjunto asociado a determinaciones de orden territorial encaminadas a direccionar normas y planes para que territorialmente se definan condiciones específicas para hacerlo en cada caso. Finalmente, otro conjunto relacionado con los instrumentos y mecanismos de gestión para impulsar las operaciones como proyectos urbanos estrategicos para lograrlo. La lectura necesaria para identificar los encadenamientos de cada conjunto y la relación entre ellos, es de carácter selectivo y operativo en el sentido en que se encuentran desarrollados en distintas secciones del plan.

Identificación general de la articulación de los Fines

Como fue mencionado previamente, la Estrategia Espacial involucra varios propósitos generales interconectados del plan, articulados en torno al logro de la apuesta de consolidación y fortalecimiento de un sistema territorial policéntrico en el largo plazo.

En primer lugar, el POT establece ocho objetivos de la revisión en perspectiva regional y los objetivos generales, urbanos y rurales. Su encadenamiento desde el nivel de estos objetivos hasta los niveles de políticas, estrategias, instrumentos de planeamiento derivado, programas y proyectos para desarrollar la Estrategia Espacial, puede observarse en forma detallada en los plegables que hacen parte de esta sección.

No obstante, en general puede observarse que la definición de la *Estrategia Espacial* responde a seis de los ocho objetivos para el ordenamiento territorial del D.C. en perspectiva regional:

- Objetivo 2. *Pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial*, por su potencial efecto sobre los niveles de integración regional y más amplio.

- Objetivo 4. *Controlar los procesos de expansión en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural*, por su potencial efecto sobre la organización y distribución de las actividades sobre el territorio, con efecto supra municipal.

- Objetivo 5. *Avanzar a un modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios*, por su potencial efecto sobre la productividad y competitivdad de la actividad económica y productiva.

- Objetivo 6. *Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región*, por su potencial efecto sobre la integración de los asentamientos de la región y el territorio rural a la red urbana.

- Objetivo 7. *Desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación de mercado del suelo para la región*, por el potencial efecto de los procesos de implementación de las operaciones y proyectos.

- Objetivo 8. *Equilibrio y equidad territorial para el beneficio social*, por su potencial impacto redistributivo tanto a nivel funcional como socio-económico.

En segundo lugar, a nivel de políticas generales *(Art. 6-15)*, se destacan directrices orientadas específicamente hacia la Estrategia Espacial. Estas son:

La *Política de Competitividad* establece que los proyectos de renovación urbana con inversión pública se orientaran a atraer inversión privada para consolidar el centro de Bogotá como centro de la red regional de ciudades y para consolidar las centralidades a través de operaciones estratégicas (directriz 5); la *Política de Movilidad* procura priorizar las inversiones en proyectos que completaran la malla vial arterial e intermedia y el sistema de espacio público ya construidos, para mejorar la conectividad entre el centro, las centralidades y la región (directriz 1); la *Política de Dotación de Equipamientos* establece la localización de nuevos equipamientos de alta jerarquía en el centro y las centralidades de mayor rango, de acuerdo con su función en la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital y de la ciudad región (directriz 2); y la *Política de Dotación de Servicios Públicos* procura ajustar las inversiones en renovación de redes y ampliación de las coberturas a los instrumentos de planeamiento, a las operaciones urbanas, al avance en la concertación regional y al sistema de movilidad, con el fin mejorar los índices de competitividad y productividad general de las inversiones públicas y privadas, con énfasis en el centro y las centralidades (estrategia 1).

De otra parte la *Política sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales* del componente urbano, se ordena en torno a orientar los procesos de uso, ocupación y transformación del territorio, teniendo en cuenta las limitantes y potencialidades ambientales, en dirección a un aprovechamiento sostenible del territorio, y especialmente a *aumentar la ecoeficiencia urbana, desde la optimización y complementariedad en la distribución espacial de las actividades, la racionalización de los desplazamientos y la internalización de los costos ambientales*.

En esa misma línea, entre los *objetivos del Componente General*, particularmente los que determinan directrices y lineamientos generales para orientar las decisiones específicas sobre los sistemas generales se encuentran:

- Los objetivos del *Sistema de Movilidad* en el nivel urbano tienen como intenciones, entre otras, realizar y cofinanciar con el sector público y privado regional y nacional proyectos que permitan mejorar la conectividad entre el Distrito Capital, la Región, el país y el exterior, mejorar la accesibilidad y conectividad entre las distintas centralidades, el centro de Bogotá y la red regional de ciudades, así como estructurar el ordenamiento urbano regional; consolidar el área urbana; y contener la conurbación de Bogotá con los municipios vecinos mediante una conectividad eficiente con la red de ciudades *(Art. 163).*

- De igual forma, frente al *Sistema de Espacio Público* se promueve el reordenamiento o reconstrucción de los espacios públicos peatonales mediante la construcción de proyectos específicos orientados a consolidar la estrategia de ordenamiento, proyectos que deben orientarse a recuperar, mantener y construir andenes, separadores y plazas en el centro, las centralidades y las áreas donde se localizan las operaciones estratégicas. Asimismo, se establece que el Plan Maestro de Espacio Público debe apoyar la Renovación del Centro de la Ciudad y la red de centralidades.

- Incluso en el *Sistema de Equipamientos*, se tienen como intenciones "*consolidar la ciudad como centro de una red regional de ciudades, buscando desconcentrar servicios que pueden ser prestados a menores costos en otras ciudades de la región*" *(Art. 230)* y "*consolidar una red de servicios dotacionales a nivel regional, bajo los principios de equidad, eficiencia y equilibrio territorial*" (*Art. 231*).

Finalmente, los objetivos del Componente Rural establecidos en el Decreto 190 se relacionan directamente con la Estrategia Espacial desde la noción de Centros Poblados Rurales, respecto a los cuales se dan también directrices asociadas asu articulación funcional y en especial a la consolidación de sus sistemas de soporte.

Identificación general de la articulación de los Medios

La Estrategia Espacial presenta cuatro medios a través de los cuales se busca concretar las intenciones del POT, estas son: i. Estrategias; ii.Programas de Ejecución asociados al POT *(Art. 60)*; iii. Proyectos Prioritarios vinculados con las Operaciones Estratégicas *(Art. 71)* y iii. Planeamiento Derivado.

El ámbito de las estrategias resulta ser particular para el Eje de Estrategia Espacial dado que únicamente se establecen estrategias concretas asociadas con este eje en el Componente Rural (Artículo 395). Por el contrario, en los Componentes General y Urbano, las estrategias que se evidencian resultan ser estrategias propias de las Políticas establecidas, y mencionadas en la sección de Fines.

Entre los Programas prioritarios del POT (*Art. 60)*, se establecen algunos programas, subprogramas y proyectos seleccionados para apoyar la consolidación de la red de centralidades y las operaciones estratégicas asociadas, tal como se muestra a continuación, cuya efectiva realización se evalúa en el análisis de cumplimiento de Objetivos y Metas que hace parte del presente Documento de Seguimiento y Evaluación del POT vigente.

Tabla 1. Programas de Ejecución asociados al POT relevantes para el Eje de Estrategia Espacial.

Programa	Subprograma	Componentes
Art 62 (Dec 190 de 2004) - Consolidación y Sostenibilidad de los Sistemas Generales del Plan de Ordenamiento Territorial	3. Construcción y complemento de infraestructuras y equipamientos para la eficiente prestación de servicios públicos sociales, administrativos y domiciliarios.	a. Mantenimiento de la infraestructura vial y de espacio público en el marco del Programa de Renovación del Centro.
		b. Mantenimiento de la malla vial arterial e intermedia y del espacio público para mejorar la conectividad del centro de la ciudad con la red de centralidades.
		c. Ampliación del subsistema de transporte masivo - Transmilenio, en correspondencia con las operaciones estratégicas propuestas.
		d. Ampliación del subsistema de vías y de espacio público, y construcción de equipamientos de carácter social en las zonas de mayores déficit, y asociados a la red de centralidades.
Art 63 (Dec 190 de 2004) - Consolidación del centro de la ciudad y de la red de centralidades del D.C.	1. Fortalecimiento del centro histórico y el centro internacional.	a. Construcción y mejoramiento del sistema de movilidad en el centro histórico e internacional.
		b. Renovación del área de la Estación de la Sabana
		c. Renovación de las áreas en el entorno de las estaciones del transporte masivo de buses articulados en la Calle 13, Av. Jiménez y en zonas aledañas a la Avenida de Los Comuneros.
		d. Recuperación de espacio público y control a terminales ilegales de buses urbanos e intermunicipales.
		e. Plan de Regularización y Manejo Centro Hospitalario.
	2. Fortalecimiento del Centro de la Ciudad como Centro Regional.	a. Recuperación de la malla vial y la red de andenes del centro.
		b. Construcción de la Avenida Mariscal Sucre y la malla vial intermedia para soportar las rutas de transporte público desde las centralidades al centro de la ciudad.
		c. Adecuación de parques para uso de la población residente en el centro.
		d. Organización de rutas cortas de transporte público en el centro de la ciudad con conexión a las estaciones fijas del transporte masivo de buses articulados.
	3. Fortalecimiento de las centralidades.	a. Aplicación eficiente de los instrumentos de planeación, gestión del suelo y financieros para la recuperación del espacio público y la malla vial en las centralidades.
		b. Reposición de las redes de servicios públicos domiciliarios y ejecución de los programas de subterranización de redes en las centralidades.
		c. Sub- Operación Nuevo Usme: Esta sub-operación se integra con las acciones dirigidas al eje de integración con los llanos orientales y el área de expansión de Usme. Proyecto Urbanístico Integral de gran escala, que tiene por objetivos centrales programar el desarrollo en usos urbanos del suelo actualmente clasificado como de expansión urbana en el sur oriente de la ciudad y del suelo urbano con tratamiento de desarrollo, así como orientar y consolidar el sistema de áreas protegidas y las áreas rurales.

Art 64 (Dec 190 de 2004) - Articulación física y virtual con el comercio nacional e internacional.	1. Aeropuerto Internacional Eldorado.	a. Concertación con la región- Articulación Av. José Celestino Mutis al Occidente.
		b. Concertación con la región: Terminales de carga.
		c. Concertación conexión Avenida José Celestino Mutis al Occidente.
		d. Al Sur: Avenida del Ferrocarril del Sur, Tramo de la Avenida Bosa.
		e. Prolongación de Transporte masivo TransMilenio a Soacha.
		f. Avenida Autopista al Llano.
		g. Renovación Zonas aledañas Av. José Celestino Mutis - vinculadas con la operación Aeropuerto Eldorado - Fontibón - Engativá - Aeropuerto Guaymaral. Concertación con la Nación - Plan Maestro Aeropuerto Eldorado.
	2. Consolidación del Anillo de Innovación a lo largo del corredor del tren de Occidente.	a. Construcción Intersección Puente Aranda.
		b. Renovación e Intervención de enlace entre el Centro y el Anillo de Innovación.
		c. Estacionamiento de buses articulados TransMilenio y concertación con sector privado Construcción Plaza Cívica Zonal Paloquemao (Plaza de la Hoja) y Centro Comercial, negocios y residencial.
		d. Construcción de la Avenida Ferrocarril de Occidente con conexión a la Avenida Ciudad de Lima y Terminal de Transporte.
		e. Ampliación de la malla vial intermedia de Puente Aranda.
		f. Concertación con la Nación respecto a la reubicación de la Cárcel Modelo.
	3. Construcción de terminales de buses urbanos con recursos privados.	a. Integración Sur.
		b. Integración Autopista El Llano.
		c. Integración Norte.
	4. Construcción de terminales de buses intermunicipales.	a. Integración Sur.
		b. Integración Autopista El Llano.
		c. Integración Norte.

Fuente: Decreto 190 de 2004.

Se definen así mismo *Proyectos Prioritarios* vinculados con las *Operaciones Estratégicas (Art. 71)*, como paarte del Escenario Prioritario de Ejecución de corto plazo (2004-2007) que se recogen directamente de los estudios preliminares de detalle de las diez operaciones estratégicas establecidas. No obstante, las centralidades que no están enmarcadas por una operación estratégica, no cuentan con proyectos asociados), quedando distribuidos algunos entre los proyectos definidos para los siguientes sistemas o bien diferidos a sus posteriores planes maestros.

- Subsistema vial.
- Subsistema de transporte.
- Sistema de espacio público construido.
- Sistema de Acueducto y Alcantarillado - Sanitario y Pluvial.

Ahora bien, como se señala previamente en tanto que el POT no establece una relación directa de entre las actuaciones territoriales necesarias para consolidar cada centralidad y el programas de ejecución. El análisis de cumplimiento de Objetivos y Metas del presente Eje, desarrollado en el capítulo siguiente, necesitaría infromación sobre el programa de ejecución, así como de los proyectos sectoriales de impacto en centralidades para determinar los avances en la cualificación y fortalecimiento de los sistemas de soporte de cada una.

En cuanto a los proyectos definidos para las centralidades vinculadas a operaciones estratégicas vale resaltar que en el marco del Programa de Ejecución asociado a las mismas es notable la prevalencia de aquellos vinculados al sistema de movilidad, mientras que en un segundo plano se encuentran los proyectos vinculados a servicios públicos y espacio público, y en menor proporción los proyectos vinculados a equipamientos y EEP. A pesar de que los equipamientos juegan un papel notorio en la cualificación y consolidaciión de actividades en las centralidades dentro de los objetivos y políticas, la necesidad de contar con planes maestros para determinar las estrategias detalladas de localización por tipo, obliga a remitir la priorización de los proyectos específicos a tales medios.

Tabla 2. Medios de la Estrategia Espacial: tipos de proyecto por sistema.

TIPOS DE PROYECTOS		
FINES Y MEDIOS		
Total Proyectos	172	
Tipo de Proyecto	**Cantidad**	**Porcentaje**
Movilidad	75	44%
Espacio Público	28	16%
Equipamientos	9	5%
Servicios Públicos	49	28%
Estructura Ecológica Principal	3	2%
Renovación	3	2%
Otros	5	3%
TOTAL		100%

Fuente: Elaboración propia - escenario prioritario de ejecución 2004-2007 por Operaciones Estratégicas.

Finalmente, entran a esta cadena, todas aquellas decisiones especificas que el plan difiere a instrumentos de planeamiento derivado. Por un lado los sectoriales, que difieren la localización estratégica específica de sistemas de soporte y la programación de su realización mediante los planes maestros. Por otro, los territoriales, tanto en el ámbito de lo normativo (reglamentación de las UPZ y POZ), como en el marco de intervenciones asociadas a la formulación e implementacióno de programas como el de Renovación Urbana, el de recuperación de patrimonio y el habitacional; o bien especificadas mediante la formulación de las operaciones estratégicas (planes zonales y otros instrumentos). Estos medios, se desarrollan en el marco del análisis de las centralidades específicas, en donde aplican de acuerdo con sus características específicas. Tanto así, para los Centros Poblados Rurales mediante las UPR y los programas de Mejoramiento Integral para cualificarlos.

Principales hallazgos generales

Es oportuno mencionar que del ejercicio detallado de análisis de fines y medios por centralidad, además de estos encadenamientos comunes anteriormente mencionados, es posible discernir algunos rasgos

generales de la arquitectura del plan vigente que pudieron tener fuertes implicaciones en la manera en que las grandes apuestas del plan recogidas desde el presente eje, pudieron incidir en su aparente bajo grado de realización: i) la ausencia de secuencialidad dentro de la estructura del POT en términos de objetivos, políticas, estrategias, programas y proyectos de las decisiones asociadas a la Estrategia Espacial, que sin duda pudo dificultar su adecuada comprensión, apropiación y aplicación por parte de las instituciones a lo largo de la vigencia del plan, ii) el hecho de que, si bien la gran apuesta de las centralidades en el contexto de la Estrategia Espacial se orienta hacia la consolidación de su rol económico y de servicios diferenciales, la revisión de los distintos documentos que constituyen el POT (2000 y 2004), no evidencia la existencia de una línea base clara como situación de partida (ni respecto a la plataforma urbana ni las actividades económicas), ni la condición específica hacia la cual tendría que orientarse en cada caso la instrumentalización de dicha intención, para cada centralidad, iii) el efecto negativo que pudo tener el hecho de que no se estableieran compromisos institucionales concretos para adelantar el planeamiento de detalle de todos los nodos de la red, ni para coordinar la implementación de cada componente de esta estrategia territorial; y finalmente algunos problemas de definición jurídica de la manera en que estas directrices se reflejarían en los instrumentos de planeamiento derivado, a los cuales el plan difiere su gestión.

2.2.2 Centralidades de Integración Nacional-Internacional

Son centralidades de esta jerarquía:

- Usaquén - Santa Bárbara.
- Calle 72 - Calle 100.
- Centro (Centro histórico - Centro internacional).
- Salitre - Zona Industrial.
- Fontibón - Aeropuerto Eldorado - Engativá.
- Nueva centralidad Eje de integración Llanos / Nuevo Usme.

Entre los *objetivos* para el ordenamiento territorial del D.C. en perspectiva regional, se destaca como referente para este tipo de centralidades, la intención de pasar *de un modelo cerrado a uno abierto*, con articulación física y virtual a nivel nacional e internacional, lo que en sustancia se refiere al ámbito de influencia de las actividades que se deben desarrollar en las centralidades de integración Nacional e Internacional y al alcance y tipo de integración que dicha escala de articulación demanda.

Este conjunto de centralidades de mayor jerarquía económica y política deben cumplir simultáneamente con otras exigencias en el contexto de la Estrategia Espacial por su papel también emblemático y/o funcional preponderante frente al conjunto de la ciudadpropiamente dicha. En tal sentido el centro tradicional y el centro expandido de la ciudad son espacios prioritarios para promover el aprovechamiento y puesta en valor de atributos urbanos singulares que identificn a la ciudad, incluyendo el centro histórico y la concentración de equipamientos y actividades de gobierno de alta jerarquía, que han constituido siempre su principal fuerza de atracción. Mientras que en las demás, el plan busca potenciar la atracción de actividades asociadas a sectores económicos globalizados, mediante la consolidación de una plataforma de alta calidad que corresponda a tal vocación.

El desarrollo de las seis centralidades que tienen como función territorial la integración nacional e internacional, se orienta desde los objetivos de la revisión y las políticas respecto al uso y ocupación del suelo y de competitividad, así como de aquellas propias de los cualificación y especialización de los

elementos de los sistemas generales (movilidad, dotación de equipamientos, dotación de servicios públicos y recuperación y manejo del espacio público).

La Política de Competitividad[16] señala las siguientes directrices, las cuales constituyen un marco de referencia aplicable:

- *Consolidar las ventajas económicas, sociales y tecnológicas. Mejorar la posición de la ciudad en el comercio internacional, fortaleciendo la capacidad de su infraestructura y su logística en conectividad física y virtual, y desarrollando acciones en el sistema aeroportuario del Distrito.*

- *Consolidar la ciudad como centro de la productividad y la innovación, para lograr su posicionamiento estratégico progresivo para liderar los intercambios en la Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe.*

- *Incrementar las exportaciones tradicionales, promover nuevas exportaciones de bienes y servicios, atraer inversión extranjera e incentivar el desarrollo de cadenas productivas promisorias, mediante la conformación de redes de inversión para poder absorber las nuevas tecnologías y capacitar la fuerza laboral según las necesidades de los sectores económicos*.

- *Fortalecer el centro para el intercambio en sus distintos escalas y niveles y a las centralidades como espacios de atención en la escala zonal de bienes y servicios distintos a los del centro tradicional-regional para integrar y cohesionar las comunidades en esta escala.*

Además de los objetivos generales del plan aplicables en común a la estrategia espacial, en el marco de los objetivos del *Sistema de Movilidad* del componente urbano se prevé la articulación de los nodos de transporte, que enmarca la intervención en torno a la centralidad Fontibón-Aeropuerto El Dorado-Engativá *(Art. 163).* Así mismo, los objetivos del *Sistema de Espacio Público* determinan la intención de establecer el reordenamiento o reconstrucción de los espacios públicos peatonales mediante la construcción de proyectos específicos orientados a consolidar la estrategia de ordenamiento del Centro, priorizando los proyectos a orientar, recuperar, mantener y construir el espacio público, en especial en las zonas de interés cultural.

[16] Las directrices 1, 2, 3 de la Política de competitividad aplican a todas las centralidades de integración nacional e internacional mientras que la directriz 4 se dirige particularmente al Centro Histórico-Centro Internacional.

Diagrama 20. Esquema de encadenamiento Centralidades de Integración Nacional e Internacional.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

No sobra mencionar que algunas de las directrices para este conjunto de centralidades en paralelo favorecen su cualificación frente a funciones de integración regional, incluyendo la visión del Centro como un espacio de comercio regional provisto de infraestructuras, equipamientos, espacios públicos y actividades en el marco de su rol como nodo especializado de la red de ciudades.

Ahora bien, el enlace de fines y los medios (programas, proyectos y planeamiento derivado), evidencia que entre los medios específicamente definidos por el plan para promover su desarrollo, están el programa de *Consolidación del centro de la ciudad y de la red de centralidades del D.C. (Art. 63), Articulación física y virtual con el comercio nacional e internacional (Art. 64) y* el de *Consolidación y Sostenibilidad de los Sistemas Generales (Art. 62).*

El primero, establece dos subprogramas específicos para esta categoría, i) *Fortalecimiento del centro histórico y el centro internacional* que incluye proyectos estratégicos de revitalización incluyendo la renovación en torno a equipamientos de transporte (Estación de la Sabana, estaciones de TM y terminales ilegales de buses urbanos e intermunicipales) y regularización de equipamientos (Universidades y centro hospitalario), además de la construcción y mejoramiento del sistema de movilidad en el centro histórico e internacional. ii) *Fortalecimiento del Centro de la Ciudad como Centro Regional* que incluye proyectos de recuperación de la malla vial arterial e intermedia para soportar el transporte públco, y de la red de andenes y los parques para la articulación interna. El segundo, establece subprogramas específicos

asociados a las centralidades de *Aeropuerto* y *Anillo de Innovación*, con proyectos claves de interconexión vial, transporte de carga y transporte masivo interregional, y renovación urbana en puntos de oportunidad, en el marco de una agenda de innovación, ciencia y tecnología.

De otra parte, aquellas centralidades para las cuales está previsto el desarrollo en el marco de una operación estratégica, se señalan los proyectos asociados por sistema general en el Artículo 71. No obstante, para tales centralidades: *Centro* (Histórico-Internacional), *Salitre-Zona Industrial*, *Fontibón-Aeropuerto El Dorado-Engativá* y *Eje de Integración Llanos-Nuevo Usme*, el plan igualmente determina la posibilidad de planeamiento de detalle y reglamentación mediante un Plan de Ordenamiento Zonal [POZ], posibilitando establecer mecanismos de gestión para viabilizar los esquemas de desarrollo especiales requeridos para cada una.

Tabla 3.

Operación Estratégica Centro (Centro Histórico - Centro Internacional).	Centro (Centro histórico - Centro internacional) (Existente)	1. Fortalecer y posesionar el centro como nodo internacional, nacional y regional. 2. Proteger el Patrimonio cultural. 3. Promover la renovación urbana.
Operación Estratégica Anillo de Innovación.	Salitre - Zona Industrial. (Existente)	1. Consolidar un espacio óptimo para la localización de actividades empresariales, financieras, dotacionales, productivas y ligadas a la innovación y la tecnología. 2. Promover el desarrollo del corredor férreo de occidente. 3. Solucionar problemas de accesibilidad y movilidad.
Operación Estratégica Fontibón - Aeropuerto El Dorado - Engativá - Aeropuerto Guaymaral.	Fontibón - Aeropuerto Eldorado - Engativá Alamos (Existente)	1. Conformar la gran plataforma para la exportación, y vincular para ello el Aeropuerto de Guaymaral. 2. Promover la localización de servicios necesarios para integrar a la ciudad con el occidente de la región. 3. Consolidar el área como centralidad nacional e internacional.
Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos.	Nueva centralidad Eje de integración Llanos / Nuevo Usme. (nueva)	1. Programar el desarrollo de usos urbanos y consolidar el sistema de áreas protegidas y de las áreas rurales. 2. Desarrollar un área de servicios urbanos y actividades productivas ligadas al intercambio con el oriente del país a lo largo de la Autopista al Llano, equilibrada con nuevas áreas de vivienda 3. Promover la estructuración de un centro internacional y regional en la optica de integración Caracas, Bogotá, Quito.

En síntesis, esta línea de análisis sugiere que las intenciones de intervención sobre las centralidades de integración nacional e internacional son ambiciosas dada su relevancia en la conformación de la red de ciudades y del posicionamiento económico internacional de Bogotá como nodo principal. Dichas intenciones se determinan en forma general para los sistemas generales en el componente general del POT y la principal estrategias es la definición de operaciones y programas para todas menos dos.

En ese contexto adquieren notable peso los proyectos asociados a *programas prioritarios* y aquellos ligados al programa de ejecución por operación estratégica, que especifican actuaciones territoriales clave para cuatro de las seis del conjunto. Así mismo y en la perspectiva de definir la implantación de equipamientos de mayor escala en el contexto de las centralidades, el planeamiento derivado adquiere notable relevancia dado que se supeditan diversas intervenciones críticas a la formulación de los planes maestros de equipamientos, planes de regularización y manejo de los existentes, renovación de redes de servicios públicos de la mano del desarrollo del Programa de Renovación Urbana y a la formulación de los planes zonales del Centro y de Usme.

Es de notar que en el marco del *Programa Prioritario de Consolidación del Centro de la Ciudad y de la Red de Centralidades,* en el *Subprograma de Fortalecimiento de las Centralidades*, se destaca como *Sub-Operación Nuevo Usme*. Allí, se especifican excepcionalmente lineamientos específicos sobre el contenido y propósitos específicos de la gestión del mismo para enmarcar la coordinación institucional necesaria para su implementación. Al respecto se determina: "… se *integra con las acciones dirigidas al eje de integración con los llanos orientales y el área de expansión de Usme. Se define como un Proyecto Urbanístico Integral de gran escala, consistente en el conjunto de acciones que serán desarrolladas de manera coordinada entre las distintas entidades distritales, que tiene por objetivos centrales programar el desarrollo en usos urbanos del suelo actualmente clasificado como de expansión urbana en el sur oriente de la ciudad y del suelo urbano con tratamiento de desarrollo, así como orientar y consolidar el sistema de áreas protegidas y las áreas rurales, incorporando la aplicación coordinada de los distintos instrumentos de gestión del suelo previstos en la ley 388 de 1997. Estas acciones darán prioridad a la generación de suelo urbanizado como elemento básico para garantizar el acceso a la vivienda de los habitantes de la ciudad que no son atendidos por el sector formal, como base para enfrentar la urbanización ilegal y dar cumplimiento a los objetivos de la política habitacional del Distrito, en el marco de la generación de espacios urbanos de calidad que aseguren condiciones de habitabilidad como base para la construcción de convivencia y cohesión social. Este Proyecto será de iniciativa pública y estará contenido en un plan de ordenamiento zonal donde se definirán los ámbitos para el reparto de cargas y beneficios, la programación de las inversiones y la distribución de responsabilidades para su ejecución, las orientaciones para las actuaciones privadas y los instrumentos de gestión del suelo a aplicar, de conformidad con lo previsto en el Título de Instrumentos de Gestión del Suelo de esta Revisión" (Art. 64).*

De otra parte, desde el *Programa de Renovación Urbana*, se define como estrategia de intervención para tres centralidades de integración nacional e internacional, la intervención en proyectos específicos identificados en su interior, así[17]:

Tabla 4. Proyectos Programa de Renovación Urbana - Centralidades de integración Nacional e Internacional.

<table>
<tr><th>Centro (Histórico - Internacional).</th><th>Fontibón - Aeropuerto El Dorado -Engativá.</th><th>Calle 72 - Calle 100.</th></tr>
<tr><td>Proyecto Renovación Parque Tercer Milenio.</td><td rowspan="3">Renovación Bordes Aeropuerto.</td><td rowspan="6">Renovación del Siete de Agosto
(Caracas - Calle 72).</td></tr>
<tr><td>Estación de La Sabana.</td></tr>
<tr><td>Las Cruces.</td></tr>
<tr><td>Cementerio Central.</td><td rowspan="3">Renovación Urbana de las zonas aledañas al Aeropuerto.</td></tr>
<tr><td>San Martín-MAM.</td></tr>
<tr><td>Ciudad Salud.</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

De acuerdo a todo lo anterior, se evidencia para este conjunto de centralidades la misma buena trazabilidad en la cadena de decisiones generales del plan, desde los objetivos hasta el nivel de proyectos ya señalados en el encadenamiento común a toda la estrategia espacial. Pero en este caso, hay además una mayor especificidad de los lineamientos, derivado de las referencias territoriales puntuales y

[17] El POT presenta un error notable al presentar el cuadro de sectores con tratamiento de Renovación Urbana en el Artículo 307, dado que hace referencia a Piezas, componentes y operaciones estratégicas que fueron derogadas explícitamente en la Revisión.

actuaciones territoriales específicas que se definen en políticas y programas, especialmente las disposiciones definidas para el Centro y al Aeropuerto desde subprogramas prioritarios específicos. Adicionalmente, se definen lineamientos desde las políticas marco de desarrollo económico, que sugieren en este caso el carácter y función específica de las mismas.

De hecho, solamente dos de las centralidades de este tipo no tienen operación asociada (Usaquén - Santa Bárbara, Calle 72 - Calle 100). En tanto que se indica intervención en la segunda desde el programa de Renovación Urbana, queda unicamente una centralidad de este tipo sin orientación del plan. Aunque puede interpretarse que se difiere su manejo a la combinación de instrumentos normativos (UPZ) y del programa de sectores patrimoniales, es un ejemplo del tipo de vacío en el encadenamiento de componentes centrales del POT que puede invisibilizar algunos elementos ante las instituciones, inhibiendo su gestión y seguimiento.

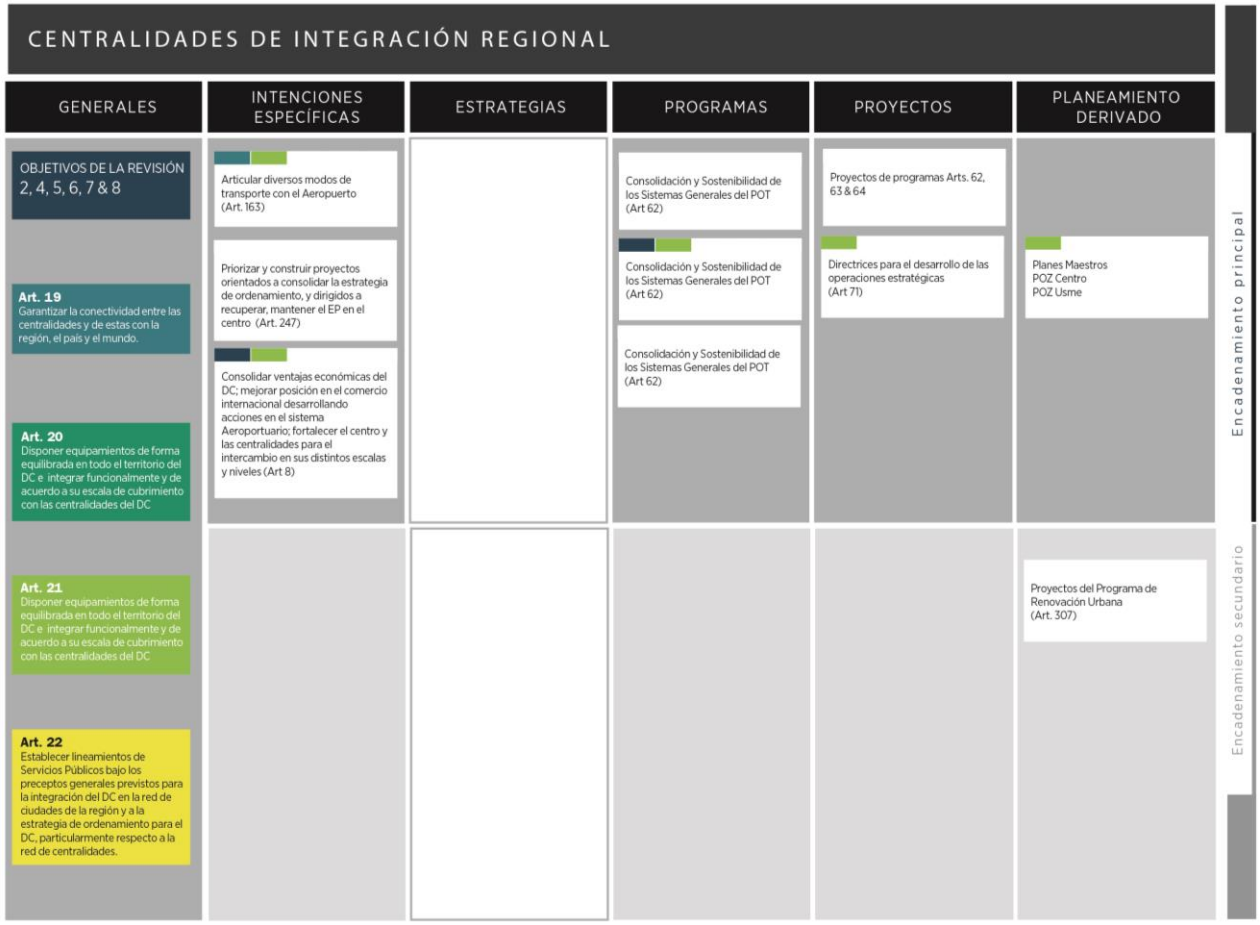
2.2.3 Centralidades de Integración Regional

Son centralidades de este tipo:

- Delicias / Ensueño.
- Nueva Centralidad Quirigua - Bolivia.
- Toberín - La Paz.

Como puede observarse, el conjunto de centralidades a las cuales se les asigna el rol de integración de escala regional, no están sobre los bordes, sino en la corona de la periferia. De manera que puede inferirse que el plan reconoce el potencial las centralidades de articulación sobre sus bordes –tratadas en la sección anterior– para las funciones de superior jerarquía, mientras que determina operaciones para fortalecer nodos en el interior, con el potencial de interlocución como centralidades para la localización de actividades y equipamientos, con condiciones de articulación y accesibilidad que les permiten mejorar condiciones de calidad de vida y funcionalidad intra-urbana con influencia regional.

Diagrama 21. Esquema de encadenamiento Centralidades de Integración Regional.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Las directrices para el desarrollo de las Operaciones definidas por el plan *(Art. 71)* asociadas a estas centralidades son:

Tabla 5.

Operación Estratégica Eje de Integración Sur - Centralidad Delicias - Ensueño.	Delicias / Ensueño (existente).	1. Consolidar y calificar la industria y los servicios existentes y promover la localización de actividades vinculadas con la región. 2. Promover la recalificación de las actividades económicas actuales y de sus condiciones de accesibilidad y movilidad.
Operación Estratégica Quirigua - Bolivia.	Nueva Centralidad Quirígua - Bolivia (nueva).	1. Mejorar la actual infraestructura y consolidar el desarrollo de los servicios necesarios para integrar a la ciudad con el occidente de la región. 2. Promover la integración urbana con énfasis en espacio público, vinculada a la recuperación de los humedales Juan Amarillo y Jaboque.
Operación Estratégica Eje de Integración Norte - Centralidad Toberín - La Paz.	Toberín - La Paz (existente).	1. Promover la localización de servicios necesarios para integrar a la ciudad con el norte de la región. 2. Consolidación del eje de integración regional con actividad económica de alta jerarquía. 3. Garantizar la compatibilidad de la industria y el comercio con las áreas de vivienda circundantes.

A nivel de políticas pueden identificarse algunos lineamientos específicamente dirigidos a este tipo de centralidad. Desde la *Política sobre Uso y Ocupación del Suelo Urbano y de Expansión* puede disernirse la relación de este conjunto de centralidades con la intención de que se prevean *las infraestructuras y los proyectos necesarios que mejoran la integración de la movilidad regional … y disminuyen los déficit de equipamiento en una periferia urbana desequilibrada*. Así mismo, desde la *Política de Competitividad*, tiene relación directa con este grupo de centralidades con influencia intra-urbana y regional, las estrategias de *organización de programas para la formalización de actividades … con el fin de vincularlos a proyectos oficiales de obra pública y de servicios estatales*; y algunas oportunidades para *fortalecer … las centralidades como espacios de atención en la escala zonal de bienes y servicios distintos a los del centro tradicional-regional para integrar y cohesionar las comunidades en esta escala*. Desde la *Política de Movilidad* se estipula la priorización de los proyectos que completen la malla vial arterial e intermedia y el sistema de espacios públicos construidos (directriz 2); mientras que la *Política de Dotación de Equipamientos* se establece como lineamiento *localizar equipamientos de alta jerarquía en el centro y las centralidades de mayor rango (Art. 11).*

En tanto que el plan determina que las centralidades de Delicias-Ensueño, Quirigua-Bolivia y Toberín-La Paz, tienen operación estratégica asociada, esto implica que pueden detallarse y gestionarse mediante la formulación de un Plan Zonal *(Art. 26)*. No obstante, la experiencia señala que como otras, pueden desarrollarse sus potenciales en el marco de una combinación de actuaciones territoriales sectoriales estratégicas de movilidad, espacio público y equipamientos, en el marco de determinaciones normativas de UPZ adecuadamente coordinadas para lograr la consolidación progresiva de las actividades esperadas.

2.2.4 Centralidades de Integración Urbana

Son centralidades de esta jerarquía:

- Suba.
- Ferias-Rionegro.
- Restrepo-Santander.
- Nueva Centralidad Danubio-Río Tunjuelo.
- Chapinero.
- Corabastos.
- Álamos.
- Prado Veraniego.
- 7 de Agosto.
- Veinte de Julio.
- Bosa.
- Américas.

En el marco general de los fines y los medios definidos por el plan para alcanzar los propósitos, comunes a todas las centralidades que fueron tratadas al inicio de esta sección, los nodos de integración urbana tienen tres rasgos en particular respecto a la forma en que se abordan en el plan. Primero, solamente tres de las once centralidades tiene una operación estratégica asociada para su gestión y planeamiento de detalle. Segundo, su consolidación está principalmente asociada a las intenciones generales del plan para el mejoramiento de la calidad de vida y cualificación de los tejidos residenciales consolidados, en su mayoría deficitarios de equipamiento y espacio público. Tercero, únicamente se definen directrices desde el plan *(Art. 71),* para tres de las once identificadas, las cuales están a continuación.

Tabla 6.

Operación Estratégica Centralidad Suba.	Suba (existente)	1. Promover la localización de equipamientos de escala urbana y el mejoramiento del espacio público. 2. Mejorar las condiciones de accesibilidad y movilidad del sector. 3. Promover la localización de servicios y de actividades complementarias a la vivienda.
Operación Estratégica Río Tunjuelo-Centralidad Danubio.	Nueva Centralidad Danubio-Río Tunjuelo (nueva)	1. Desarrollar el programa de mitigación de amenaza y recuperación ambiental del río Tunjuelo, como corredor ecológico y articulador del sur, integrando la dotación de equipamientos de escala urbana y acciones para adecuar la zona de minería. 2. Promover la localización de actividad económica y servicios para suplir las carencias de las nuevas áreas urbanas.
Operación Estratégica Centralidad Corabastos.	Corabastos. (existente)	1. Diversificar y aumentar la oferta de productos y servicios actual. 2. Integrar el área a los sectores urbanos circundantes, a través de la red vial y el sistema de espacio público. 3. Recuperar los humedales de Techo, La Vaca y el Burro. 4. Completar la red de saneamiento básico.

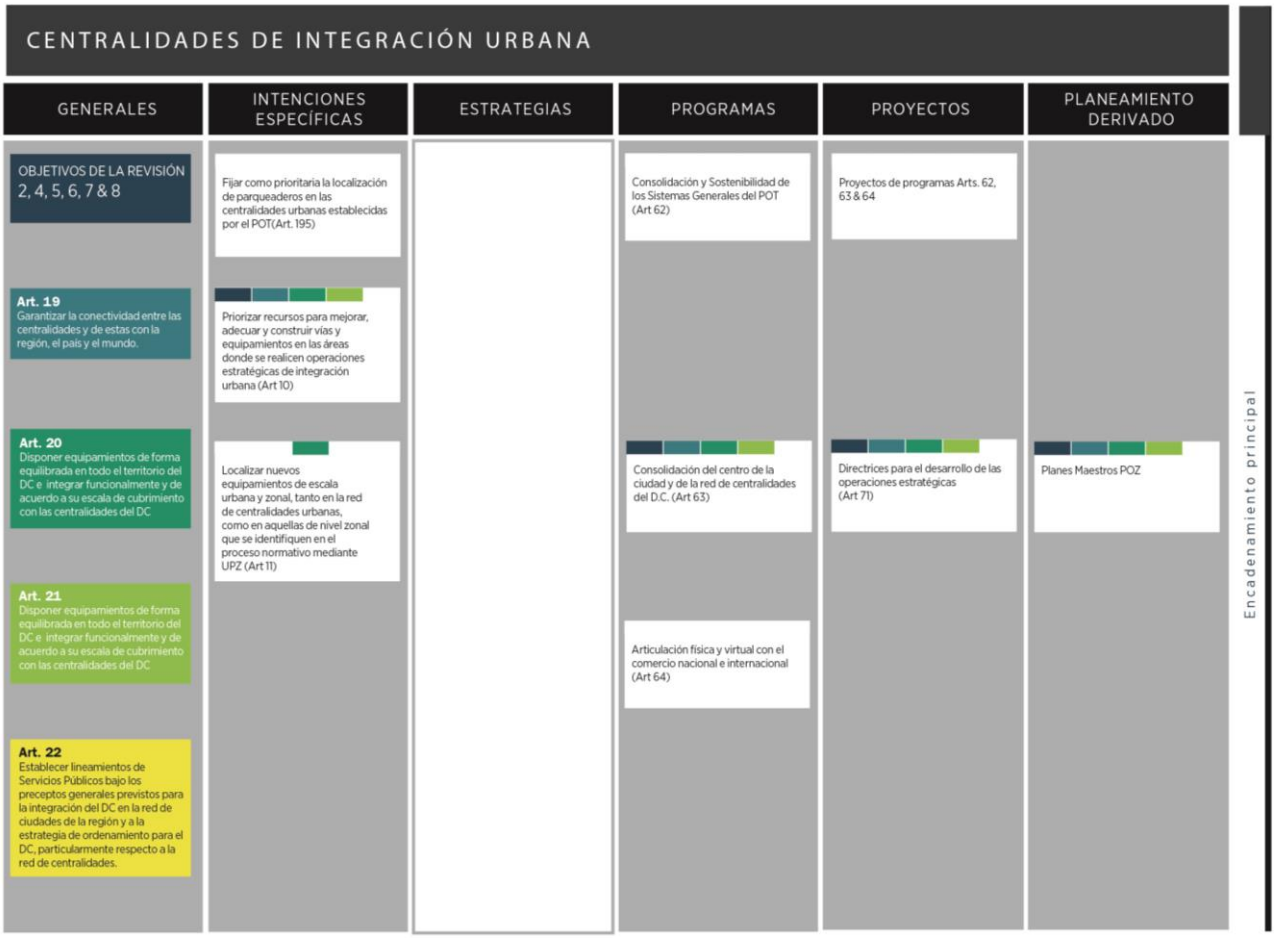
Las directrices fijadas para las Operaciones Estratégicas que interesan ámbitos de las Centralidades de Integración Urbana apuntan a equilibrar la vivienda con las actividades económicas, mejorar los sistemas generales, cualificar las actividades económicas e integrar a los sectores urbanos circundantes. A nivel de planeamiento derivado, las centralidades de Suba, Danubio-Río Tunjuelo y Corabastos, al tener operación estratégica asociada deben haberse consolidarse a través de un Plan de Ordenamiento Zonal [POZ]. Bajo este mismo contexto, la centralidad de 7 de agosto abarca un proyecto del Programa de Renovación Urbana: Renovación Siete de Agosto-Caracas-Calle 72.

Si bien las políticas propias de los sistemas generales hacen énfasis en la escala regional, vale resaltar que para la escala urbana se estipula como directriz desde la *Política de Movilidad*[18] que se deben priorizar las inversiones que completen la malla vial arterial e intermedia (fundamental para la movilidad urbana y zonal) y el sistema de espacio público (directriz 2), así como la directa relación con la *Política de Dotación de Equipamientos* que estipula como objetivo, localizar nuevos equipamientos de escala urbana y zonal, con el fin de potenciar el ordenamiento y las funciones de centralidad en zonas estratégicas dentro de los barrios residenciales, tanto en la red de centralidades urbanas, como en aquellas de nivel zonal que se identifiquen en el proceso de reglamentación mediante UPZ. De la misma manera, aunque en forma mas indirecta, es evidente que las características comunes a este conjunto de centralidades se alinean con el propósito de *atender el déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas y garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso* definidas desde la *política de recuperación y manejo del espacio público.*

A diferencia de las categorías anteriores, para este conjunto de centralidades intermedias, no es fácilmente identificable que proyectos de sistemas generales incluídos en el Programa de Ejecución estén en su ámbito de influencia. No obstante, para aquellas asociadas a operaciones estratégicas, el plan determina proyectos en el Artículo 71, que en este caso, son solo tres centralidades de este grupo.

[18] Fuertemente relacionada con las centralidades Suba, Nueva Centralidad Danubio-Río Tunjuelo, Chapinero y Corabastos.

Diagrama 22. Esquema de encadenamiento - Centralidades de Integración Urbana.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Las centralidades de integración urbana en síntesis son componentes de la estrategia espacial para los cuales hay un escaso desarrollo en el cuerpo del POT propiamente dicho. A pesar del énfasis que este da al ordenamiento urbano, este nivel de desarrollo puede estar relacionado al menor conocimiento de los nodos y las dinámicas territoriales con el que se contaba a esta escala en el momento de su formulación. La localización de equipamientos, la producción de espacio público y los ajustes en la movilidad son intenciones que se expresan desde los programas prioritarios y lineamientos generales para los sistemas generales.

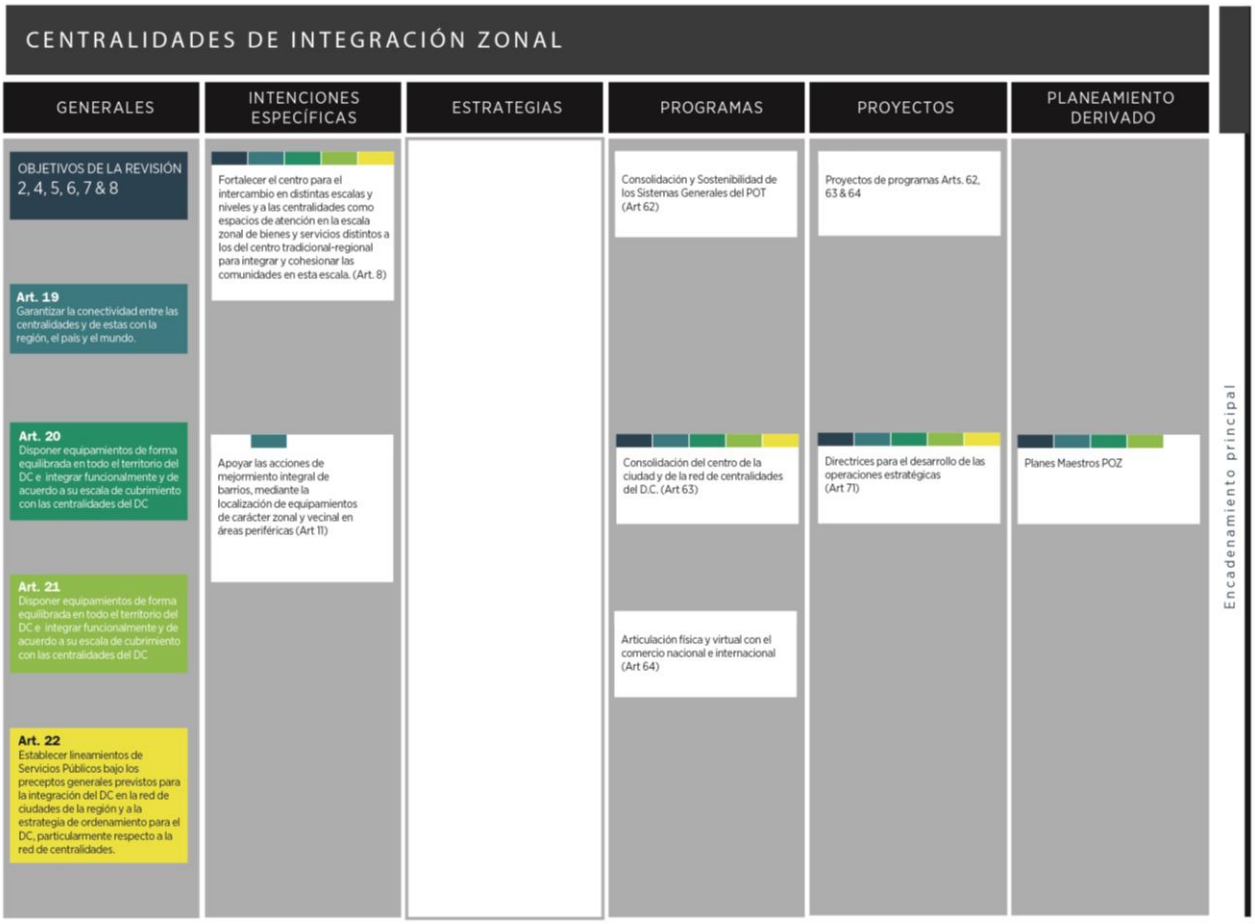
Es posible inferir que habría podido desarrollarse en un siguiente nivel, en el marco del *subprograma de consolidación de fortalecimiento y consolidación de barrios residenciales*. En el perfil de los proyectos asociados a las operaciones estratégicas, es claro el énfasis importante en la conformación de los sistemas generales de escala intermedia que se expresan. Aquí también, adquieren notable importancia las decisiones que el plan difiere a los planes maestros, y a programas de recuperación y cualificación de los elementos de estructura urbana existentes, los cuales pueden quedar en el resorte de las funciones cotidianas de las entidades sectoriales y de gestión de las localidades.

2.2.5 Centralidades de Integración Zonal

A diferencia de las centralidades de integración con escalas superiores, estas centralidades intermedias no se identifican ni se delimitan en el POT, delegando su definición y regulación como resultado del trabajo de campo y de análisis territorial detallado que se realiza para reglamentar las UPZ. El componente general y urbano no definen objetivos particulares para este grupo, más allá de aquellas que aplican al conjunto de las centralidades.

No obstante, algunas Políticas Generales de la revisión sí definen directrices particulares para esta escala de nodos urbanos. La *Política de Competitividad* entiende a las centralidades menores *como espacios de atención en la escala zonal de bienes y servicios distintos a los del centro tradicional-regional para integrar y cohesionar las comunidades en esta escala* (directríz 4). Asimismo, corresponde a las centralidades de integración zonal apoyar las acciones de mejoramiento integral de barrios, mediante la localización de equipamientos de carácter zonal y vecinal en áreas periféricas, atendiendo no solo al cubrimiento de servicio que se preste, sino a la condición del equipamiento como elemento de integración comunitaria, en el marco de la *Política de Dotación de Equipamientos* (directriz 4).

Diagrama 23. Esquema de encadenamiento - Centralidades de Integración Zonal.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Si bien están presentes algunas intenciones en la escala directa de estas centralidades, el encadenamiento con los medios se encuentra incompleto. En efecto, a nivel de medios, estas centralidades quedan completamente dependientes de que se formulen e implementen los instrumentos de planeamiento de detalle (como las UPZ) y que programas sectoriales de alta variabilidad (como el programa de Mejoramiento Integral de Barrios) los incorporen. Es lógico que no hayan Operaciones Estratégicas asociadas a esta escala de integración, pero la modalidad del tratamiento de mejoramiento en modalidad reestructurante, fue en parte concebido como mecanismo para generar el margen de maniobra necesario para intervenir en los tejidos residenciales de origen informal, como mecanismo de actuación alterno para estructurarlos, proyecto a proyecto, a esta escala.

La ausencia de desarrollo de esta categoría en el cuerpo normativo del POT, la carencia de medios claramente definidos para su implementación y los vacíos en el encadenamiento representan un punto de partida poco definido para la evaluación del efecto de la Estrategia Espacial en esa escala.

Las centralidades de integración zonal son fundamentales para lograr el equilibrio territorial y la equidad en la prestación de servicios y la localización de espacios públicos. Estas centralidades deben soportar en gran medida la actividad residencial de los diferentes sectores de la ciudad y por tanto se constituyen en ámbitos propicios para la implantación de equipamientos de escala zonal. No obstante, el POT no desarrolla un compromiso específico para desarrollarlas.

Aunque la UPZ es el mecanismo específico para su planeamiento y un posible marco de su gestión, es un proceso que no se destaca y que no se define en el marco real de las funciones de intervención territorial de la escala zonal, que corresponde a las localidades. A pesar de ser las más numerosas, y las que funcionalmente más pueden aportar directamente a la calidad de vida cotidiana de los ciudadanos, son las centralidades sobre las cuales el plan presenta mayor grado de indefinición, y por tanto representa la mayor debilidad del plan frente a la apuesta de consolidación de la red policéntrica multiescalar a la que se aspira con la Estrategia Espacial.

2.2.6 Centros Poblados Rurales

Como contexto, el POT de 2004 define como elementos de la estructura del territorio rural un sistema de asentamientos que a su vez se encuentran al interior cinco macro unidades (piezas rurales), los cuales se busca que se interrelacionen con el área urbana, cumpliendo funciones de diferente índole de acuerdo a las vocaciones de sus zonas de uso, tales como minería, dotacionales y producción sostenible, articulados a procesos económicos y productivos más amplios del Distrito y la región *(Art. 27)*.

En términos de la Estrategia Espacial que analiza este eje de evaluación, parte importante de la apuesta de integración urbano-rural del plan consiste en que este Sistema de Asentamientos Humanos articulado por el Sistema de Movilidad Rural, se conecte con la red de centralidades urbanas y a su vez con la red de ciudades regional. El trasfondo de esta intención de integración tiene que ver con la exclusión social, económica y cultural que se reconoce en general en la gestión Distrital respecto al territorio rural y su población, lo cual tiene que ver directamente con los objetivos 6 y 8 de la revisión en perspectiva regional: *Reconocimiento de la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y de la construcción de la noción de hábitat en la región* y *Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social (Art. 1).*

El sistema de asentamientos humanos se entiende entonces *conformado por poblados en diferentes niveles de consolidación y especialización funcional localizados al sur del D.C.* e involucra también *población dispersa hacia el sur y oriente de la ciudad*. Se estabecen para su ordenamiento dos categorías:

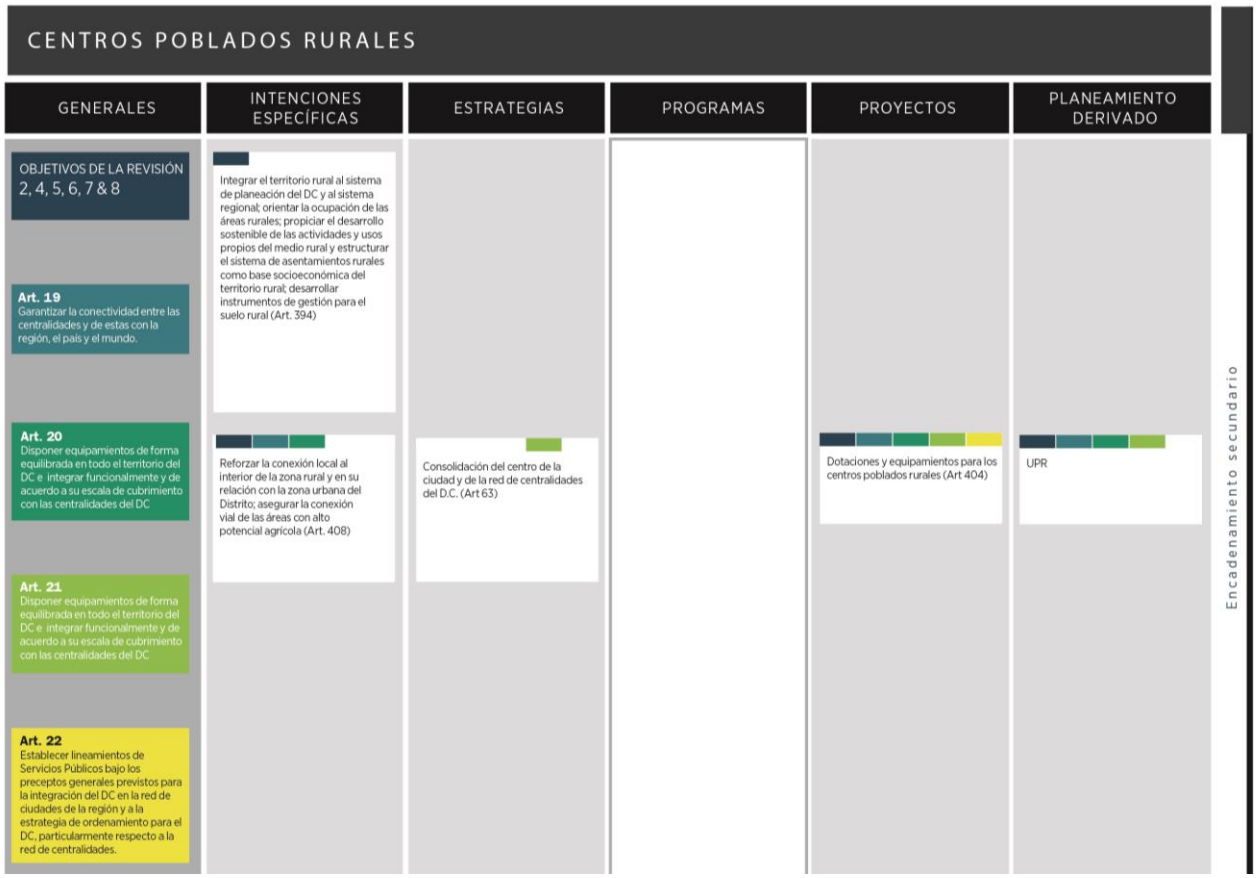
i) Centros Poblados Rurales: Pasquilla, Mochuelo Alto, Betania, Nazareth, San Juan y La Unión,y ii) Asentamientos Menores: El Destino, Pasquillita, Santa Rosa (Ciudad Bolívar), Santa Rosa (Sumapaz), Las Auras, Concepción y Santo Domingo *(Art. 400)*.

En dicha lógica, el plan además dispone utilizar las piezas rurales como unidades geográficas diferenciadas para definir lineamientos diferenciados de ordenamiento acordes a las condiciones geográficas y poblacionales específicas de cada zona (Rural Norte, Cerros Orientales, Cuenca Media y Alta del Río Tunjuelo, Cuenca del Río Blanco y Cuenca del Río Sumapaz). En consecuencia, se crea como instrumento de planeamiento de detalle, las unidades de *planeamiento rural* o UPR *(Art. 55)*, y se disponen los lineamientos para su formulación posterior. De tal manera, el POT dispone cómo se definirán las estrategias específicas de ordenamiento ambiental de bordes, de configuración de zonas de uso, así como la especialización funcional de cada centro poblado mediante proyectos específicos de equipamiento y servicios públicos.

La configuración de la *red de asentamientos rurales* responde a varios de los objetivos generales de largo plazo tendientes a integrar funcional y económicamente el territorio del D.C. y equilibrarlo social y ambientalmente. Por tal razón, varios de los mecanismos que se enlazan a esta estrategia espacial involucran los instrumentos para definir actuaciones territoriales específicas, en particular para mejorar la articulación de la red y la calidad de vida de su población, lo cual involucra directamente intervenciones sobre el sistema de movilidad y sobre el sistema de equipamientos.

Los objetivos específicos del componente rural reconfirman estas intenciones generales de: i) *integración funcional, económica, social y cultural*, ii) *equilibrio espacial y ambiental… acorde con las potencialidades y restricciones del territorio y la armonía y funcionalidad del conjunto*, iii) mejora *de la calidad de vida de las comunidades rurales, … desarrollo sostenible de las actividades y usos propios del suelo rural y* estructuración del *sistema de asentamientos rurales como base socioeconómica del territorio rural*"… *(Art. 394)*. Mientras que a su vez, se reconoce allí mismo que el logro de estos propósitos depende de que se incluya el territorio rural al sistema de planeación Distrital y regional, y de que se implemente el uso de *instrumentos de gestión rural* para adelantar las actuaciones necesarias.

Diagrama 24. Esquema de encadenamiento Centros Poblados Rurales.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

La noción de integración territorial urbano-rural que introduce la revisión de 2004, implica que las políticas generales de la revisión de Competitividad, Ambiente, Movilidad, Dotación de Equipamientos y Servicios Públicos, involucran todas la articulación de las singularidades y potencialidades del territorio rural, a las del conjunto Distital y regional. En ese sentido, es posible discernir en allí, particularmente en las de Competitividad y Ambiente *(Art. 6 y 7)*, que hay reconocimiento de que el desarrollo de los potenciales económicos de las áreas productivas y las restricciones ambientales que lo enmarcan, plantean como desafío de varias políticas públicas el impulso de nuevas actividades productivas sotenibles que generen oportunidad de desarrollo a la población campesina pobre, en paralelo con el control de algunas poco productivas de alto impacto ambiental que existen.

Estas tensiones territoriales evidentes en los bordes (urbano-rural y rural-protección), se encadenan directamente con la *política ambiental de gestión ambiental urbano-regional* que aborda la necesaria *armonización de modos de vida;* la de *tranformación positiva del territorio* que aborda la *potenciación de las ventajas ambientales del territorio, mejorando* a la vez *la capacidad del medio para sustentar el funcionamiento económico y sociocultural*; y la de *controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural,* que aborda el desafío de equilibrar la presión por urbanización del borde rural en perspectiva del proceso del conjunto.

La estrategia de fortalecimiento del sistema de asentamientos finalmente constituye la plataforma territorial para *la promoción y protección de la productividad de dichas áreas por medio de la diversificación e integración económica con la ciudad región*, *… de tal manera que presten una óptima función como centros de servicios sociales y de comercialización para sus habitantes (Art. 15)*. Su conexión con las *estrategias generales del componente rural* es evidente, entendido que el sistema de asentamientos es necesariamente la unidad funcional estructurante de: i) el intercambio socioeconómico y ambiental entre las áreas rurales y urbanas; ii) el soporte de la distribución espacial armónica de los usos y funciones asociados a proceso ecológicos y socioeconómicos vitales; iii) la plataforma especializada para articular y diversificar las actividades productivas rurales *(Art. 395).*

Para ello, el plan alinea las directrices generales y específicas de los sistemas de movilidad y equipamientos. Desde el subsistema vial se identifican como relevantes para los asentamientos humanos rurales el reforzamiento de la conexión local al interior de la zona rural y en su relación con la zona urbana, como elemento que favorece las relaciones sociales y económicas, en búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de la población rural (1); así como la conexión vial de las áreas con alto potencial agrícola (3) *(Art. 408)*. Así mismo, se dan lineamientos sectoriales para definir equipamientos relevantes y mejorar de los existentes, en el contexto de la especialización funcional y dotaciones sociales necesarias para la consolidación de los Centros Poblados Rurales como nodos de la red *(Art. 404 y 406)*.

En síntesis, la consolidación de la red de centros poblados rurales, constituye la intención estructurante más importante del componente rural de cara a la estrategia espacial general del POT. La evaluación de fines y medios permite identificar un grado adecuado de encadenamiento entre las intenciones generales y específicas de la revisión, y las estrategias que se determinan para su mejoramiento y consolidación, a través de infraestructuras y equipamientos. Sin duda, el principal desafío es la integración plena de este territorio al sistema de planeación y gestión Distrital en el marco estratégico en que lo establecen las directrices del POT para que la realización de los proyectos respalde tales intenciones.

En tal sentido, el POT difiere a las Unidades de Planeamiento Rural la definición de las acciones de mejoramiento y los proyectos específicos. Hay varios desafíos que ponen en riesgo lograr materializar las intenciones del POT para el territorio rural, i) el hecho de que la adopción de las UPR está sujeta a aprobación de la CAR, y ii) el hecho de que la articulación socioeconómica y diversificación de actividades productivas rurales necesaria para impulsar su desarrollo integral requieran encadenamientos complejos con otras políticas sociales y económicas Distritales y nacionales.

2.2.7 Conclusiones generales del Análisis de Fines y Medios del eje Estrategia Espacial

Dentro de los principales hallazgos del proceso realizado en el contexto de la identificación de fines y medios propios de la Estrategia Espacial vale la pena resaltar los siguientes:

- La Estrategia Espacial se plantea en el POT como principal motivo de la revisión en perspectiva de ajustar el Modelo de Ordenamiento a la red de ciudades. Sin embargo, hilar todas las decisiones del plan que están dispuestas para lograrlo es un ejercicio complejo y que implica algún grado de interpretación. Esto en parte confirma los hallazgos del análisis de suficiencia, respecto a la manera en que la fragmentación de las decisiones estratégicas afecta su seguimiento y exige grados de interpretación que dificultan la institucionalización de procesos intermedios necesarios para llevar a su realización algunas estrategias. El escenario de largo plazo para la consolidación de las centralidades y los asentamientos humanos rurales es difuso a nivel de políticas y se difiere en gran parte a nivel de proyectos.

- Los objetivos y políticas y estrategias que definen la Estructura Espacial se incorporan al POT de manera prevalente en el contexto del Título I que hace referencia a la construcción compartida de la región Bogotá Cundinamarca cuyos objetivos, políticas y estrategias son difusas y rebasan el ámbito de desición del POT tanto territorialmente como en el alcance de sus decisiones. Por tal razón, podría considerarse que es conveniente que el plan identifique los encadenamintos necesarios con otras políticas que deben armonizarse con el POT para lograr los propósitos más amplios de desarrollo y para poder desarrollar mecanismos adecuados para el seguimiento de rutas críticas de gestión.

- La Estrategia Espacial incorpora decisiones del POT de 2000, redefiniendo su marco original. Esto genera algunas brechas entre los propósitos muy amplios y las determinaciones específicas del componente urbano y rural son aún en gran parte de nivel indicativo. Para esta estrategia tienen notable importancia los fines enunciados en los artículos que respaldan los ajustes realizados en el marco de la Revisión del año 2004 y que se hallan consignados en la primera parte del articulado (Artículos 1 a 86), pero los medios para lograr las intenciones son a también ideas aún difusas. El DTS no soporta la mayoría de los planteamientos con datos que permitan establecer metas concretas.

- No todos los elementos que componen la Estrategia Espacial presentan el mismo nivel de definición y desarrollo, por lo cual la realización de análisis diferenciados por línea resultó una opción adecuada para el preente ejercicio. Las centralidades de integración nacional – internacional y aquellas de integración regional presentan mayor definición de sus ámbitos, objetivos, estrategias y proyectos, mientras las centralidades de integración urbana y en especial aquellas de integración zonal están sujetas a niveles de precisión que se difieren al planeamiento derivado. Esto implica que los sistemas de seguimiento y monitoreo del POT deben desagregarse para reflejar esta condición diferencial.

- Los mecanismos de formulación, gestión e implementación de las Operaciones Estratégicas no está claramente definido, y parece restringida la limitación a los planes zonales que define la revisión para tal fin. No obstante, se constituyen en los medios que por excelencia para la consolidación de la Estrategia Espacial en el suelo urbano. Aquellas centralidades que no cuentan con operaciones estratégicas asociadas dependen en buena medida para su desarrollo de la articulación, no planificada, de la implementación de las normas y las políticas propias de los sistemas generales. Esto incluye la gestión de proyectos que tradicionalmente se priorizan en forma autónoma desde las localidades, lo cual en las condiciones actuales reduce su posibilidad real de articulación estratégica. Esto debe considerarse en el diseño de los mecansimos de seguimiento.

- La carencia de una línea base y metas específicas en cuanto a la consolidación de centralidades existentes y el desarrollo de las nuevas, así como de la conformación específica de los asentamientos humanos rurales en clave regional impide la medición exacta de avances en la concreción de la Estructura Espacial. Esto implica seguimiento de la aplicación de planeamiento derivado, de los programas y proyectos prioritarios específicos vinculados por el plan a operaciones estratégicas, y de aquellos ligados a los sistemas generales que tengan directa incidencia en el ámbito de las centralidades. Este análisis de fines y medios ha permitido identificar las ramificaciones de decisiones que requerirían de seguimiento para comprender los avances en el logro de esta apuesta mayor del plan.

- Las centralidades carecen de definición formal y funcional específicas, lo cual se deriva a la formulación de las Operaciones Estratégicas y de los Planes Zonales correspondientes. En tal sentido resulta importante considerar que se definieron también proyectos dispersos en el marco de

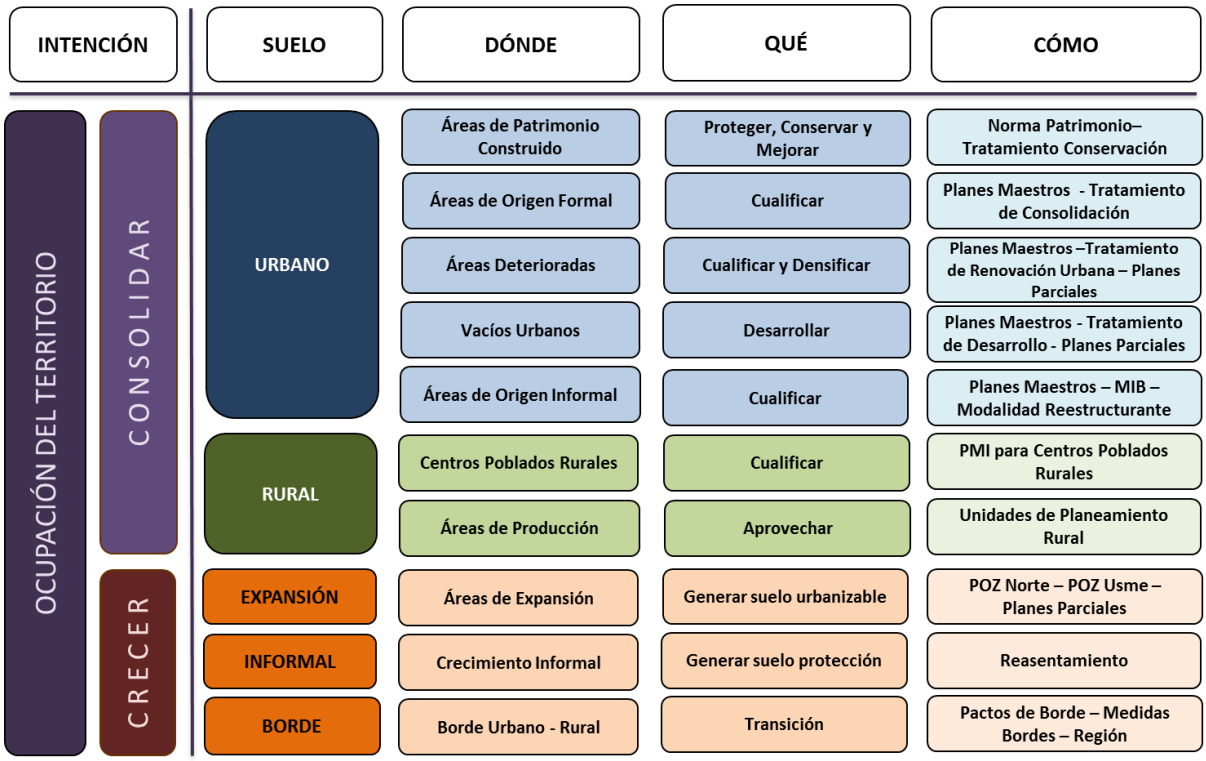
programas. Por ejemplo, proyectos del Programa de Renovación Urbana, que se esbozaron para la consolidación del centro y algunas centralidades como Fontibón-Aeropuerto.

- La implementación general de algunas estrategias de desarrollo para las centralidades se dan desde los tratamientos y las normas urbanísticas. Luego además del encadenamiento, es vital contar con mecanismos que aseguren la coherencia. En el caso de las centralidades urbanas existentes el plan vigente prevé procesos de transformación y recualificación urbana que requieren de la instrumentación y el marco normativo adecuados, entre ellos son de notable importancia aquellos relacionados con el tratamiento de renovación urbana. Para nuevas centralidades aplican procesos propios del tratamiento de desarrollo y de mejoramiento integral, mientras que para los asentamientos humanos rurales el POT define de manera explícita la necesidad de actuar en el marco planes de mejoramiento integral. Esto implica que la concreción de la Estrategia Espacial desde la arquitectura del plan, depende del seguimiento a diversos procesos intermedios, para lo cual es necesario contar con mecanismos de seguimiento para su coordinación y coherencia.

2.3 Eje Ocupación Territorial

Dentro del ordenamiento del territorio cobran especial importancia los propósitos relacionados con la consolidación de los procesos de urbanización, en todas sus escalas, etapas y variantes, así como las decisiones asociadas al crecimiento de los hechos urbanos, ya sean formales o irregulares.

Gráfica 2. Eje de Análisis de la Ocupación Territorial - Líneas de análisis y componentes.



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se puede deducir de la anterior ilustración, el análisis de este eje se ha estructurado a las diversas modalidades de ocupación del territorio y los desafíos de ordenamiento asociados a las condiciones específicas de cada una. Por un lado, se indagan las decisiones relacionadas con los procesos de consolidación de los hechos urbanos existentes, considerando su origen y temporalidad, lo que nos remite a la comprensión de los procesos de antropización por medio de los cuales se aprovechan las ventajas de la localización de un territorio, dentro de ciclos sucesivos de transformación que se manifiestan de forma diferenciada sobre el espacio geográfico.

En este primer caso, se procedió a interpretar los encadenamientos de las decisiones incorporadas al POT vigente, partiendo de reconocer la tendencia a la consolidación de: i) los hechos urbanos más antiguos que han permanecido en el tiempo, aquellos en los que subyace la memoria histórica colectiva; ii) los tejidos residenciales que les sucedieron conformando la mayor parte del cuerpo urbano con condiciones notables de calidad física y espacial; iii) las áreas de actividad central que requieren de procesos de redensificación y cambio de uso debido a que con el tiempo perdieron su capacidad de responder a las demandas funcionales y las condiciones de seguridad estructural mínimas para mantener condiciones dignas de uso y habitabilidad; iv) las porciones de suelo sin desarrollar en áreas relativamente centrales por medio de cuya urbanización se completaría la forma interna de la ciudad; v) los procesos urbanos de autoconstrucción en zonas periféricas gestionados bajo condiciones precarias de conectividad y estándares mínimos de habitabilidad y acceso a servicios sociales; vi) los asentamientos protourbanos por medio de los cuales se ha estructurado el territorio rural; y vii) los medios de producción de los que se han valido las poblaciones rurales para sostenerse y generar algunos excedentes de producción agropecuaria bajo las rigurosas condiciones que implican los entornos naturales de los páramos andinos.

Por otro lado, se indagó también sobre los propósitos asociados al crecimiento y conformación de las periferias urbanas no ocupadas. En este segundo caso, se analizaron las decisiones del POT por medio de las cuales se estructuró la manera de alcanzar una visión de la forma urbana en sus bordes, para lo cual fue necesario remitirse a los objetivos sobre: viii) la mejor manera de desarrollar las zonas de expansión previstas, ix) la recuperación y conservación de los elementos ambientales que conforman con linderos naturales los límites de la ciudad, y x) la implementación de instrumentos de planeamiento adecuados para atender de forma diferenciadas las problemáticas implícitas a las zonas de transición física y funcional de los bordes urbanos.

Como un marco general, se partió de comprender los objetivos regionales incorporados por la revisión al POT vigente. El modelo de ocupación territorial se orientó simultáneamente hacia la consolidación de la ciudad existente y al crecimiento ordenado de la ciudad nueva, dirigidos a participar de una red regional abierta, a partir de la cual fuese posible: la especialización funcional, el control de los procesos de la conurbación, la regulación conjunta de los mercados de suelo y de vivienda, la generación de nuevo suelo para vivienda social, la expansión controlada, la transición de los procesos de urbanización sobre las áreas de los bordes urbanos y ambientales, y la cualificación urbana de la ciudad ya construida.

Desde un punto de vista metodológico, el análisis de fines y medios de este eje se enfoca en el conjunto de las decisiones del POT vigente que determinan en su dimensión espacial el ordenamiento de las formas de ocupación, que se expresan en términos del aprovechamiento y adecuación de los suelos urbanos, de expansión y de las franjas de terreno que conforman los bordes de la urbanización prevista para la ciudad. A la base de estas formas de ocupación, se distinguen los procesos diferenciados en suelo urbano, de expansión y rural, lo cual se ha complementado con la noción de borde urbano, con el fin de incorporar a la evaluación los fenómenos asociados a los procesos de conurbación, de urbanización informal, y de transición entre el territorio urbano y las áreas rurales, así como con los municipios cercanos.

Aproximarse al análisis de la ocupación del territorio (la consolidación y el crecimiento), desde los dos tipos de procesos y decisiones sobre los cuales se desarrolla el territorio, se hace posible identificar las motivaciones que las originaron y comprender los consecuentes lineamientos que se adoptaron para actuar sobre el territorio distrital. A partir de estos conceptos se identificaron los temas objeto de análisis del eje de ocupación del suelo y se estructuraron diez líneas de análisis, permitiendo un análisis sistemático del encadenamiento de las decisiones del plan en torno a los procesos y fenómenos mencionados, desde el nivel de políticas hasta el de implementación de actuaciones territoriales específicas.

Matriz detallada de contenidos por Línea de Análisis para identificar Fines y Medios

2.3.1 Consolidación

Tal como se anunció anteriormente, los análisis sobre el encadenamiento de las decisiones por medio de las cuales el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá dirigió parte de su estrategia territorial hacia la consolidación de los hechos físicos por medio de los cuales se ha ocupado el espacio geográfico distrital, implica siete líneas de seguimiento. Cinco (5) relacionadas directamente con el ámbito urbano, y dos (2) con el ámbito rural.

Corresponden al análisis de la consolidación dentro del ámbito urbano las siguientes líneas de análisis específico:

- La consolidación del patrimonio construido, asociada a los valores culturales y el sustrato de la memoria urbana implícito al centro histórico, a los centros fundacionales de los municipios anexados en 1954 al Distrito Especial de Bogotá, así como a los conjuntos y elementos arquitectónicos que contienen valores físicos y espaciales representativos de distintos momentos de la urbanización de la ciudad.

- La consolidación de los barrios y conjuntos habitacionales de origen formal que por sus condiciones físicas, ambientales y espaciales mantienen una funcionalidad interna y una articulación urbana adecuadas, ofreciendo niveles destacables de calidad de vida urbana y conformando tejidos residenciales y sociales que deben fortalecidos y cualificados.

- La consolidación de las áreas deterioradas de la ciudad que, por efecto del envejecimiento, el abandono o de haber cumplido con ciclos de utilidad estructural y funcional, requieren de procesos de transformación espacial y edilicia por medio de los cuales sea posible adaptarlas a nuevos usos y actividades urbanas.

- La consolidación de tejidos urbanos consolidados por medio del llenado de las áreas vacantes al interior del área urbana procurando su desarrollo y densificación por medio de urbanizaciones que se integren de forma adecuada al entorno ambiental y funcional de la ciudad.

- La consolidación de los asentamientos urbanos incompletos de origen informal que emergieron a la realidad urbana por medio de procesos no regulados de loteo y de construcción progresiva, sin el cumplimiento de normas mínimas de habitabilidad y de estabilidad estructural y que, por lo tanto, no contaban con los atributos urbanos necesarios para articularse funcional y espacialmente al

conjunto de las áreas urbanizadas de la ciudad en el momento en que fueron reconocidos legalmente.

Corresponden al análisis de la consolidación dentro del ámbito rural las siguientes:

- La consolidación de los asentamientos rurales y de las casas campesinas como un medio para garantizar una transición razonable y sostenible por medio de la cualificación, conformación, estructuración e integración del sistema rural de asentamientos humanos al conjunto de asentamientos regionales y a las áreas urbanizadas de la ciudad.

- La consolidación de los recursos naturales y de las áreas de producción del territorio rural distrital por medio de acciones y actuaciones integrales que permitiesen conformar un sistema de producción sostenible basado en las actividades periurbanas propias de estas zonas y en la integración de las organizaciones comunitarias existentes.

A continuación, se presenta el análisis detallado de cada una de estas siete (7) líneas de seguimiento, desde la perspectiva del encadenamiento en el articulado del POT de los fines planteados con respecto a cada tema y de los medios propuestos para alcanzarlos.

2.3.1.1 Consolidación del Patrimonio Urbano

Para el POT, el patrimonio urbano abarca todos aquellos bienes que tienen manifestaciones físicas construidas dentro de la ciudad, los cuales han permanecido en el tiempo consolidando significados culturales colectivos ya sea por su interés histórico, artístico, arquitectónico, urbano, arqueológico o testimonial, representando la memoria e identidad de sus habitantes *(Art. 123)*. Estos bienes involucran el centro histórico, sectores de interés cultural, monumentos e inmuebles puntuales que representan las diferentes épocas de la historia de la arquitectura y el desarrollo urbano de la ciudad (DAPD, DTS, 2000, pág. 148). En concordacia con lo establecido por la Ley 388 de 1997, las decisiones asociadas al Patrimonio, son de la mayor jerarquía normativa y en consecuencia, de carácter estructural en el ordenamiento.

El patrimonio urbano construido ha sido tratado dentro del encadenamiento de decisiones del Plan de ordenamiento Territorial (POT) como un resultado del reconocimiento del conjunto de edificaciones y espacios urbanos representativos de distintos momentos de la historia de la arquitectura y el urbanismo locales. Debido al enfoque historicista que tiene este reconocimiento, dando valor especial a aquellos elementos físicos en los cuales reposan momentos sobresalientes de la ciudad como una construcción colectiva, dentro de los aspectos y escalas que implican su adopción e implementación dentro del POT no se tratan dentro de los objetivos regionales ni dentro de las políticas rurales. No porque no se hallen algunos elementos patrimoniales a estas dos escalas, sino porque, de un lado, no compete al distrito capital la intervención de elementos patrimoniales de otros municipios, y de otro, porque los pequeños asentamientos nucleados de las zonas rurales aún se encuentran en una etapa primaria de consolidación que no ha sido apropiada por la memoria colectiva distrital.

Análisis de Fines y Medios

En el marco de las intenciones de valorar, proteger y recuperar el patrimonio en la ciudad, el POT reconoce el papel clave que tiene la administración distrital en la conservación de sectores urbanos de gran valor patrimonial, de manera que logren revertirse los procesos de deterioro, y se mejore la calidad de vida de los habitantes de los sectores que los involucran directamente o que les son aledaños. Para lograrlo se

propone realizar actuaciones urbanísticas que mejoren la accesibilidad a los sectores patrimoniales, así como intervenciones de cualificación y habilitación de equipamientos, espacio y servicios públicos.

Debido a su importancia como bienes colectivos, dentro del POT se previó una política específica para este componente del ordenamiento *(Art. 160)*, al cual se basa sustancialmente en cuatro aspectos:

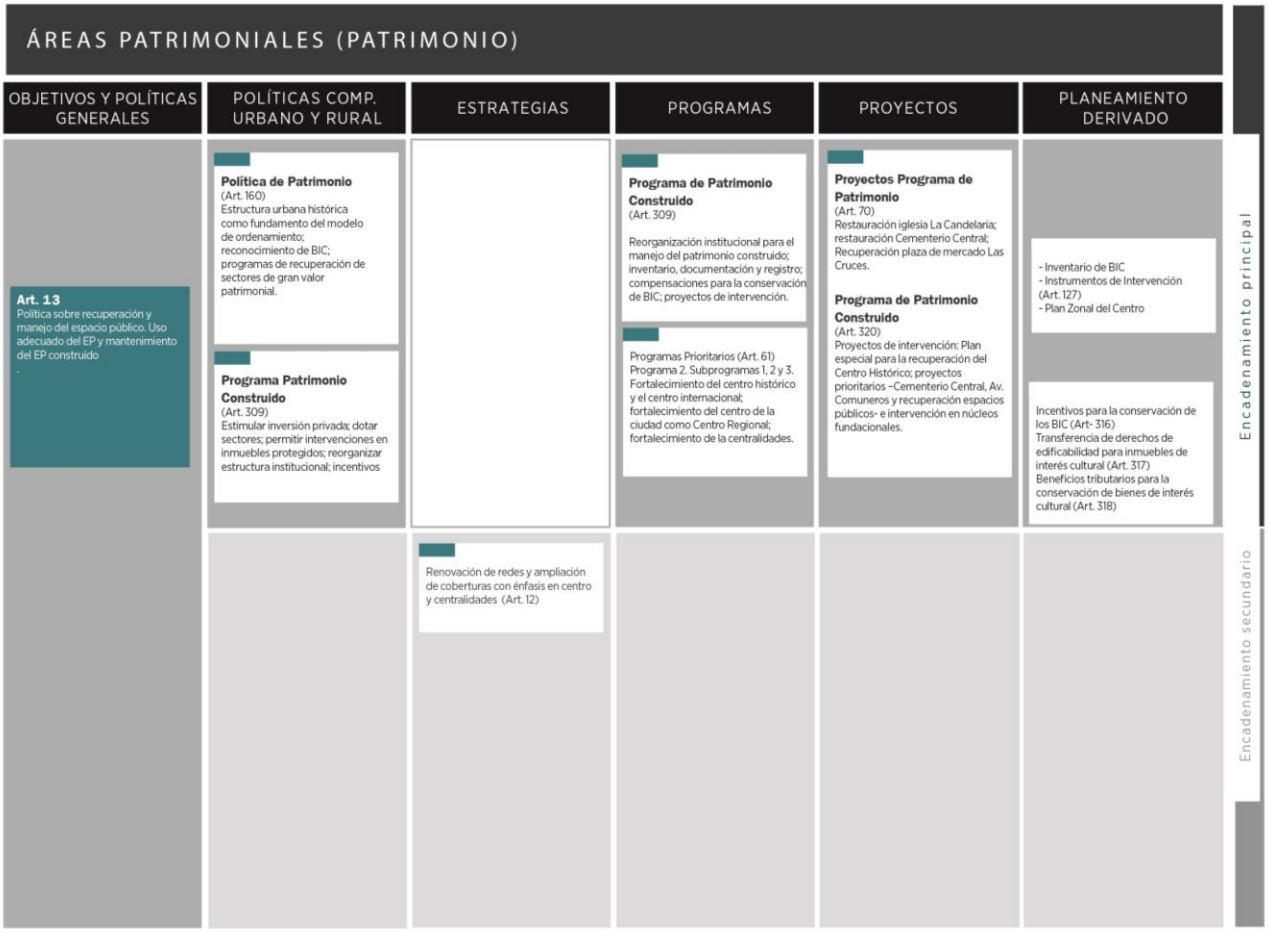
- La adopción de la estructura urbana histórica como fundamento del modelo de ordenamiento territorial.

- El entendimiento de la conservación del patrimonio como un proceso dinámico que forma parte de la ciudad.

- El reconocimiento de la especificidad de los bienes de interés cultural y de diferentes opciones de intervención a partir de criterios que reconozcan sus diferencias.

- La necesaria intervención directa por parte de la Administración en programas de recuperación de sectores urbanos de gran valor patrimonial y la participación conjunta con la iniciativa privada en otras actuaciones urbanas de mejoramiento del entorno para la recuperación de los inmuebles.

Diagrama 25. Esquema de encadenamiento Consolidación del Patrimonio Urbano.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

En consecuencia, con este marco general, los fines seleccionados dentro del POT para encauzar el tema del patrimonio construido corresponden a políticas de los componentes general y urbano. A nivel general se propone el encadenamiento entre los procesos de valoración, conservación y recuperación *(Art. 123)* en el marco de la consolidación de lugares de desarrollo cultural dotados de espacio público adecuado *(Art. 13)*. A nivel urbano, se establece una política particular para el tema patrimonial que consolide la ciudad a partir de su estructura histórica soportada por una nueva institucionalidad, capaz de orientar e incentivar intervenciones puntuales sobre los inmuebles protegidos en las cuales participe directamente el sector público *(Art. 160 y 309)*.

Los medios definidos para intervenir los bienes patrimoniales construidos representados en Sectores de Interés Cultural (antiguos, con desarrollo individual, con vivienda en serie, agrupaciones o conjuntos) y en Inmuebles de Interés Cultural (en áreas consolidadas, en áreas no consolidadas, monumentos conmemorativos y objetos artísticos, y caminos históricos y bienes arqueológicos) *(Art. 125)*, se soportan en la cualificación del espacio público y en la renovación de redes de servicios públicos *(Art. 12)*, en la definición de los componentes principales de un programa de patrimonio construido *(Art. 127)*, y en la adopción de una norma particular soportada en la actualización del tratamiento de conservación.

Desde el punto de vista instrumental, se incluyeron programas estructurantes orientados a fortalecer el centro histórico y los centros fundacionales de la ciudad, por medio de la reorganización institucional, la realización de inventarios de bienes patrimoniales, y la adopción de compensaciones especiales para los casos en que se promueva su conservación *(Art. 309 a 321)*, y se definieron proyectos a corto plazo (2004 a 2007) como la intervención prioritaria de la Iglesia La Candelaria, el Cementerio Central y el Mercado del Barrio Las Cruces *(Art. 70)*. De forma complementaria, el mismo POT adopta una norma específica para los bienes patrimoniales por medio del tratamiento de conservación *(Art. 378)*, asumiendo de forma diferenciada la cualificación de los sectores e inmuebles de interés cultural, y estableciendo las bases de las precisiones normativas que deberán adoptarse por medio de las Unidades de Planeamiento Zonal en la cuales este tratamiento prevalece.

Es así como el programa de patrimonio construido a su vez se organiza en diferentes subprogramas. En los subproyectos de intervención *(Arts. 319 a 322)* se prevé el plan especial de recuperación del centro histórico, dentro de lo cual se definen los siguientes proyectos: i) proyectos de borde: paseo San Agustín, paseo de Pie de Monte, y Adecuación carrera 10; ii) proyectos de movilidad y accesibilidad: reorganización del transporte público, programa de estacionamientos, y nodo de accesibilidad de Las Aguas; y iii) proyectos de espacio público: adecuación y mejoramiento de espacios peatonales, candelaria ecológica, paisaje urbano, calle real, eje representativo calle 10, parque urbano pueblo viejo y el proyecto de integración de pasajes comerciales.

Un segundo paquete de proyectos, se agrupa a partir de los proyectos prioritarios para la recuperación de las zonas aledañas al centro histórico, dirigiéndose a sectores antiguos en bordes del centro histórico, algunos de los cuales son complementarios de proyectos de renovación urbana o de proyectos del sistema vial. Allí se definen 14 actuaciones agrupadas en cinco temas: i) la recuperación y restauración del cementerio central; ii) las acciones complementarias a la Avenida Los Comuneros; iii) la recuperación de espacios públicos; iv) la recuperación de la Plaza de Mercado de Las Cruces; y v) el programa de estacionamientos.

De forma complementaria, se incluye la intervención de los núcleos fundacionales por medio de 16 dirigidas a recuperar el espacio público y sus calles aledañas, a complementar los servicios públicos, y a la generación de equipamientos. Estos se agrupan en seis (6) núcleos históricos: Usaquén, Suba, Fontibón,

Engativá, Bosa y Usme. Finalmente, también se definen once (11) intervenciones puntuales en sectores de interés cultural dirigidas a la recuperación de espacio público y a la construcción de equipamientos urbanos en los sectores de Chapinero, La Merced, Teusaquillo, Bosque Izquierdo y Sagrado Corazón.

En conclusión, el encadenamiento de los fines y medios relacionados con el propósito de consolidar los bienes patrimoniales construidos se presenta de forma adecuada dentro del articulado del decreto 190/04, cubriendo los principales aspectos por medio de los cuales puede ser implementado e incluyendo una política particular para desarrollar el tema. Dentro del encadenamiento de decisiones se definen objetivos pertinentes al desarrollo del tema, se establece la necesidad de definir el universo sobre el cual se debe intervenir (inventario de bienes patrimoniales), se implementa una reorganización institucional del sector, y s concluye con la intervención puntual de elementos por recuperar y conservar dentro de la ciudad. Sin embargo, los proyectos de intervención que se incluyen no implican escenarios de ejecución del largo plazo ni mucho menos un programa de ejecución por medio del cual fuese posible anclar intervenciones integrales de gran efecto sobre la ciudad histórica, determinar órdenes de prioridad para las actuaciones sobre elementos puntuales o sectores de interés cultural, ni mucho menos establecer una línea de base para hacer seguimiento a su ejecución.

2.3.1.2 Consolidación de Tejido Residencial en Áreas Urbanas de Origen Legal

La base conceptual del análisis sobre el tejido residencial de Bogotá se centró en la tipificación de las formas de ocupación que se han dado en la ciudad desde los orígenes de su urbanización hasta los inicios del siglo XXI. Fue así como a partir de la noción de barrio, como un agrupamiento ordenado de viviendas a partir de unidades prediales y tipologías edilicias semejantes, se clasificó la ciudad en: i) barrios del centro tradicional; ii) barrios de la primera expansión; iii) barrios originados por el plan vial; iv) barrios informales expansivos sobre áreas de bajas pendientes; v) barrios informales ramificados sobre áreas con fuertes pendientes; vi) barrios en condominios; y vii) barrios originados por los nuevos circuitos urbanos del norte de la ciudad[19].

A partir de esta clasificación, se hizo un diagnóstico sobre el grado de consolidación de los barrios residenciales, determinándose cuáles agrupaciones residenciales deberían ser objeto de consolidación de sus condiciones urbanísticas, cuáles deberían consolidarse manteniendo una densidad moderada de ocupación, y cuáles debería ser objeto de consolidación permitiendo cambios en el patrón de diseño que les dio origen. De esta forma, ante el reto de consolidar la ciudad construida, el POT propone medidas de cualificación para los espacios públicos y los equipamientos que caracterizan a los conjuntos residenciales identificados dentro de estas tres tipologías, por medio de las cuales fuese posible preservar la identidad y calidad de sus construcciones, y mantener y mejorar sus condiciones urbanísticas.

Las decisiones relacionadas con la consolidación del tejido residencial encadenan propósitos de escala regional y de los componentes general y urbano, los cuales se ven reflejados en todos los mecanismos e instrumentos de planeamiento previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para su implementación. Este encadenamiento no implicó al componente rural debido a que las pequeñas aglomeraciones edilicias que conforman los centros poblados del Páramo de Sumapaz no constituyen

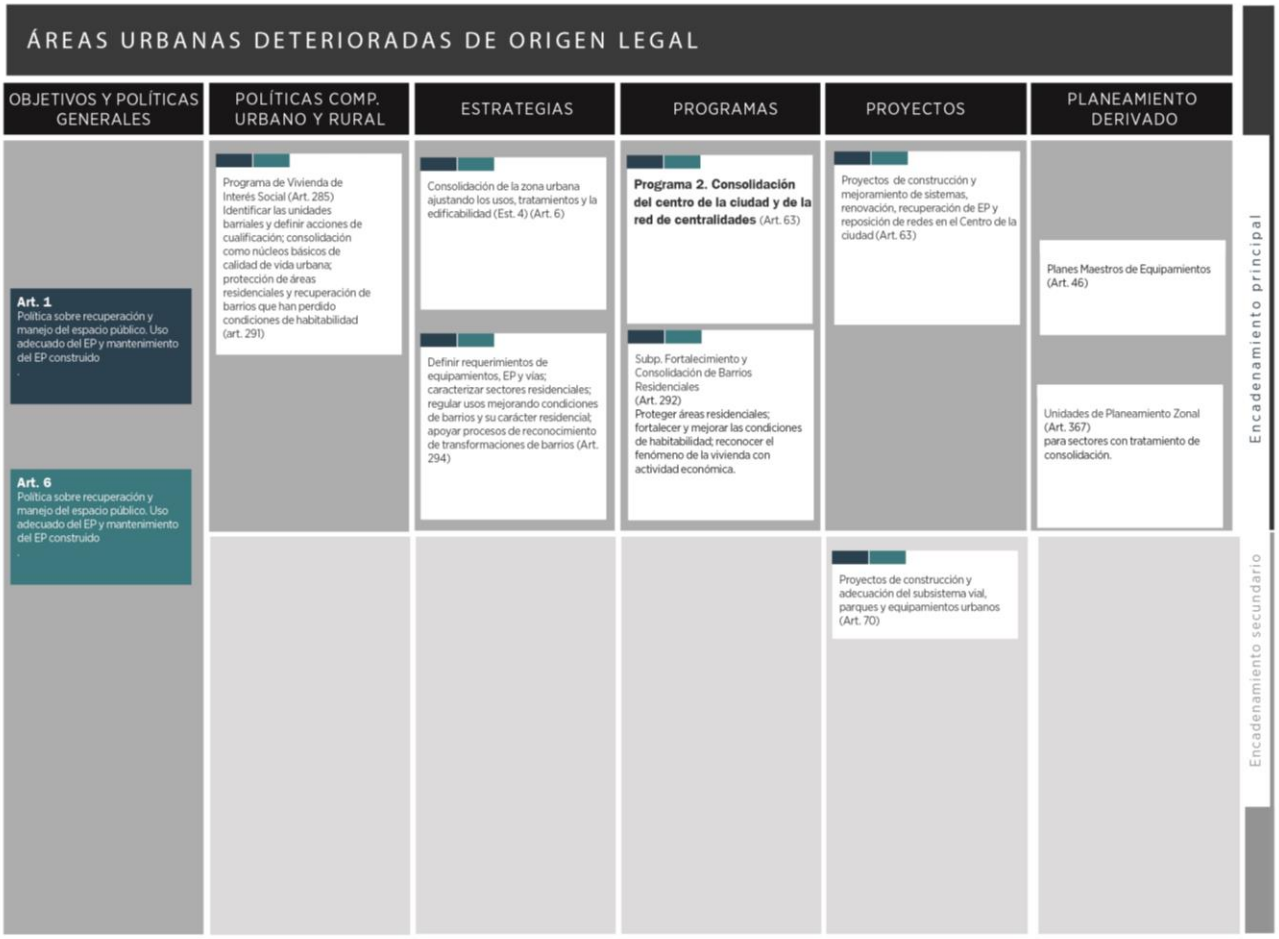
[19] "El tejido residencial está conformado por una extensa área de barrios que ocupa la mayor parte del territorio urbano. Constituyen el área correspondiente a la forma de crecimiento descrita como la ciudad de barrios". DAPD. DTS, 2000, pág. 76.

tejidos residenciales en sí mismos, son conjuntos edilicios simples, surgidos a partir de trayectos rurales o de cruces de trayectos rurales pre-existentes que conforman lugares de paso[20].

Análisis de Fines y Medios

Las áreas residenciales requerían de su consolidación como un medio para mantener el stock inmobiliario construido de la ciudad y la calidad del espacio público que las caracteriza, razón por la cual la ciudad se debería esmerar en su cualificación espacial y en evitar que sufriesen procesos de deterioro y hacinamiento que redundasen en la disminución de sus condiciones de habitabilidad (DTS 2004, pág. 157).

Diagrama 26. Esquema de encadenamiento - Áreas Urbanas de Origen Legal.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

En el POT vigente, estos propósitos se ven reflejados en directrices asociadas con:

- La *política de uso y ocupación del suelo (Art. 6),* dirigidas a realizar ajustes normativos al tratamiento de consolidación y a establecer los instrumentos de planeamiento necesarios para su actualización.

[20] Al respecto se puede consultar: Caniggia, G.; Maffei, G. Tipología de la Edificación. Estructura del Espacio Antrópico. Celeste Ediciones S.A. Madrid, 1995, págs. 87 a 91.

- La *política de hábitat y seguridad humana (Art. 9),* dirigidas a promover el mejoramiento ambiental, sanitario y ecoeficiente de las viviendas y los barrios existentes.

- La *política de dotación de equipamientos (Art. 11),* dirigidas a localizar y construir nuevos usos dotacionales de escala urbana y zonal en barrios residenciales.

- La *política de servicios públicos (Art. 12),* dirigida a la renovación general de redes; la política sobre la recuperación y el manejo del espacio público *(Art. 13)*, dirigidas a garantizar el mantenimiento del espacio público construido.

- El *subprograma de Fortalecimiento y Consolidación de Barrios Residenciales (Art. 291 a 294)* por medio del cual se propuso la caracterización de los sectores residenciales para definir acciones colectivas para su recuperación y consolidación, y la coordinación institucional necesaria para favorecer la iniciativa privada en el mejoramiento de los barrios por consolidar.

Una revisión del encadenamiento de los fines que estructuran los propósitos relacionados con la consolidación de los barrios residenciales dentro del POT, involucra tanto la perspectiva regional, como los componentes general y urbano. En la perspectiva regional se asumió que para lograr una correcta articulación dentro de la red de ciudades cercanas, era necesario controlar los procesos de expansión y aprovechar de forma eficiente los suelos disponibles al interior de la ciudad, consolidando su centro *(Obj. 4; Art. 1)*.

En el componente general, este gran propósito se reflejó en una actualización y ajuste de las normas sobre el tratamiento de consolidación, y en el impulso a procesos de urbanización y construcción que cualificasen los entornos urbanos de los barrios por consolidar siguiendo criterios razonables de densificación, habitabilidad y asequibilidad *(Arts. 6 a 13).* En el componente urbano se planteó la necesidad de establecer estándares de calidad que involucrasen prácticas sostenibles de arquitectura y urbanismo (código de habitabilidad), y el fortalecimiento y consolidación de los barrios existentes *(Arts. 158 y 285).*

Los medios seleccionados para alcanzar estos propósitos se asociaron a la cualificación de los sectores residenciales por medio de la renovación de redes de servicios públicos, la recuperación del espacio público, la generación de nuevas zonas verdes y la construcción de equipamientos de escala urbana y zonal *(Arts. 6 -13).* En consecuencia, se estableció el subprograma de Fortalecimiento y Consolidación de Áreas Residenciales *(Art. 285*), se planteó la necesidad de hacer una caracterización de los sectores residenciales de la ciudad para definir las acciones de escala urbana y las de carácter colectivo necesarias para recuperar y consolidar las unidades de vivienda, y se planteó la gestión participativa de iniciativas privadas para el mejoramiento de barrios. El medio inicial para empezar este proceso fueron las Unidades de Planeamiento Zonal, por medio de cuya formulación se deberían establecer las condiciones normativas para la consolidación de los barrios existentes, así como la formulación participativa de las actuaciones urbanas requeridas para su cualificación.

La implementación de estas decisiones implicaba el desarrollo de instrumentos de planeamiento derivado como los Planes Maestros *(Art. 46)* y, en los casos de los equipamientos existentes de escala metropolitana, urbana y zonal sin adecuadas condiciones funcionales y ambientales, de Planes de Regularización y Manejo *(Art. 430).*

Con respecto a los medios diseñados para su ejecución, dentro del POT se incluyeron: i) el programa estructurante de VIS, el cual contemplaba el subprograma de Fortalecimiento y Consolidación de Áreas Residenciales *(Art. 291)*, cuya meta era mantener las condiciones actuales de aproximadamente 4.000 has de barrios residenciales (en UPZs tipo 2 y 3); ii) los programas prioritarios de ejecución *(Art. 61),* en donde la consolidación de barrios residenciales involucraba la cualificación de infraestructuras, la dotación de equipamientos y la sostenibilidad ambiental; actuaciones que se derivaban de los programas de: consolidación y sostenibilidad de los sistemas generales del plan de ordenamiento territorial *(Art. 62),* consolidación del centro de la ciudad y de la red de centralidades del D.C. *(Art. 63)*, y sostenibilidad ambiental *(Art. 66);* y, iii) en los proyectos del POT 2004-2007 *(Art, 70*), la consolidación de barrios se asoció a proyectos puntuales del sistema de movilidad, de espacio público y de equipamientos, y a la producción ecoeficiente para los casos de intervenciones urbanas dentro de tratamientos de consolidación con cambio de patrón.

Como se puede ver, el conjunto de fines y medios relacionados con la consolidación del tejido residencial es consistente con relación a los diagnósticos que lo preceden, y abarca todos los componentes pertinentes dentro del encadenamiento de las decisiones adoptadas mediante el articulado. No obstante, al concluir la cadena de decisiones en programas y proyectos generales que no se articulan con un programa de ejecución para el largo plazo, se pierde la posibilidad de concretar de forma efectiva su ejecución.

2.3.1.3 Consolidación por Medio de la Renovación Urbana

El reconocimiento de los efectos generados por el envejecimiento de sectores centrales de la ciudad, así como de conjuntos de edificaciones que han perdido sus capacidades funcionales y de soporte estructural, generando un consecuente deterioro de los espacios públicos que los rodean y de la calidad de sus instalaciones para albergar usos urbanos, implicó para los diseñadores del POT la obligación de plantearse propósitos relacionados con la re-densificación y los cambio de usos asociados a intervenciones integrales de renovación urbana (DTS 2000, pág. 88).

Es así como este concepto se inserta como parte fundamental de las políticas urbanas estableciéndose su alcance en términos de propiciar un *"...reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos" (Art. 159).*

La intervención de los sectores deteriorados de la ciudad para lograr su consolidación por medio de la re-cualificación del espacio público y la re-densificación de áreas construidas que han dejado de ser funcionales y que cuentan con condiciones estructurales precarias, es un tema netamente urbano. Es así como dentro del encadenamiento de las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que lo tratan no implica de forma directa a las áreas rurales ni a objetivos regionales en la medida que no hay competencia distrital sobre estos territorios.

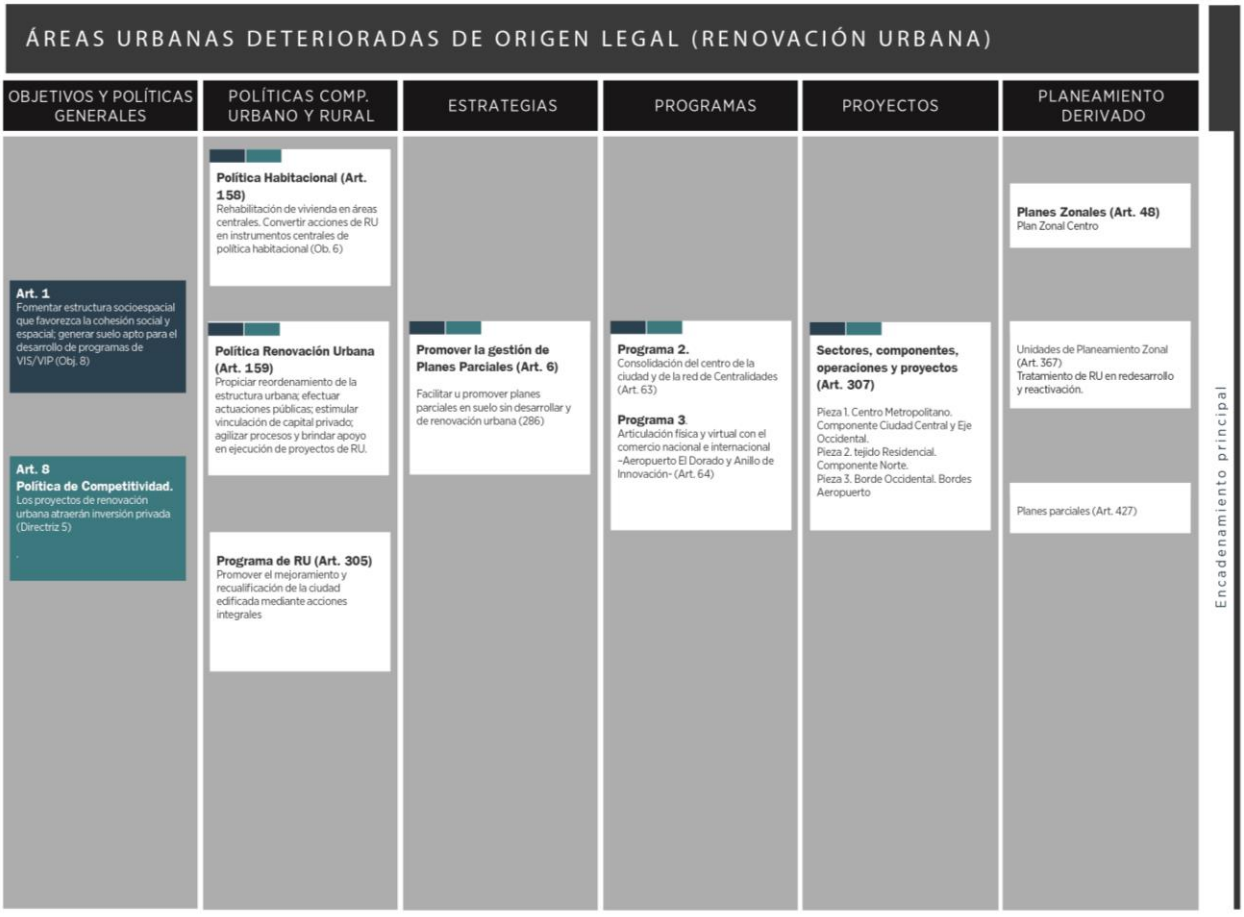
Análisis de Fines y Medios

La identificación de sectores que requieren de intervenciones redensificación y de cambio de uso para su incorporación al desarrollo urbano, implicó para el POT de Bogotá que estas se asociasen con

intervenciones urbanas integrales ajustadas al marco normativo existente para la implementación de esquemas equitativos de cargas y beneficios (planes parciales), y con la promoción y facilitamiento de proyectos asociativos por medio de los cuales fuese posible la participación del sector privado. Debido a que el soporte de cualquier proceso de renovación de un sector urbano implica la demolición de edificaciones existentes y el redimensionamiento de las redes de servicios públicos y de las áreas dotacionales que los proveen, se trata de intervenciones en las cuales es necesaria la programación de los sectores que se van a transformar y, en consecuencia, la programación de las inversiones públicas que se requieren para avanzar de forma armónica con las demandas y capacidad del mercado para absorberlas

Bajo esta óptica, la renovación urbana adquiere relevancia en el marco de la consolidación del centro de la ciudad y de la red de centralidades del Distrito Capital, en el contexto de los programas prioritarios del POT *(Arts. 60-69)* y en perspectiva de fortalecer el conjunto de las centralidades urbanas y, especialmente, el centro histórico como centro funcional regional, los bordes contiguos al Aeropuerto El Dorado como articulador del comercio nacional e internacional, y el eje conformado por el corredor del tren de occidente como estructurador del centro industrial de la ciudad, o Anillo de Innovación.

Diagrama 27. Esquema de encadenamiento - Consolidación por Medio de la Renovación Urbana.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Para consolidar las áreas deterioradas de la ciudad por medio de procesos de redensificación y cambio de uso, dentro del POT se adoptaron cuatro tipos de estrategias: i) Uso y ocupación del suelo *(Art. 6)*, dirigidas a promover intervenciones urbanas integrales por medio de planes parciales y la consecuente

implementación de esquemas equitativos de cargas y beneficios. ii) Competitividad *(Art. 8)*, dirigidas a atraer la inversión privada y a promover proyectos impacto regional. iii) Servicios públicos *(Art. 12)*, dirigidas ajustar las inversiones en renovación de redes en función de la implementación de instrumentos de planeamiento. iv) Subprograma de producción de vivienda nueva *(Art. 286-290)*, orientada parcialmente hacia la facilitación y promoción de planes parciales de renovación urbana.

Estas estrategias coinciden con los propósitos de la política de renovación urbana *(Art. 159)* en cuanto a que implican efectuar proyectos integrales de renovación, vincular al capital privado, promover una normativa sencilla, agilizar procesos y trámites, y brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos. Para implementarlas, dentro del POT se incluyeron proyectos puntuales dentro del programa de renovación urbana *(Art. 305)*, y se definió la norma específica para el tratamiento de renovación urbana *(Art. 373)* incluyendo dos modalidades de aplicación: de redesarrollo (donde se requiere de un reordenamiento urbano) y de reactivación (donde se requiere de mejoramiento del espacio público e intensificación de usos del suelo).

En consecuencia, las decisiones del POT que abordan el deterioro de sectores centrales de la ciudad se expresa especialmente en decisiones de orden general y urbano. En el componente general, la intervención de las áreas que requieren de renovación urbana implica el impulso de proyectos integrales para recualificar el espacio público y la oferta de servicios sociales en sectores centrales *(Art. 11 y 13),* basados en esquemas equitativos de cargas y beneficios *(Art. 6),* por medio de los cuales se vincule la inversión privada a proyectos de renovación urbana (8). En concordancia con estos propósitos, dentro del componente urbano se plantea incorporar los proyectos de renovación urbana al marco de la política habitacional mediante programa de rehabilitación urbana y de vivienda *(Art. 158),* se propone facilitar los procedimientos para la gestión de proyectos de este tipo por medio de normas más flexibles y el apoyo técnico y operativo *(Art. 159),* y se asume la recualificación de la ciudad edificada mediante acciones integrales y diferenciadas de alta calidad urbanística y arquitectónica *(Art. 305).*

Los medios adoptados para alcanzar estos propósitos involucran la consolidación de los sistemas generales urbanos y, especialmente, la renovación de las redes de servicios públicos en sectores centrales de la ciudad *(Art. 12)* y la gestión y ejecución de planes parciales de renovación urbana por medio de los cuales sea posible generar nuevo espacio público, nuevo suelo para equipamientos sociales y vivienda de interés social - VIS *(Art. 285).* Es así como las actuaciones previstas para la renovación urbana se enfocan a las áreas que concentran las dinámicas económicas de la ciudad, los sectores del centro de la ciudad donde se concentran los equipamientos educativos y culturales, y algunas áreas de los tejidos residenciales norte y occidentales de la ciudad *(Art. 307).* Desde el punto de vista normativo, el mismo POT define el tratamiento de renovación urbana y establece las modalidades por medio de las cuales esta puede ser llevada a cabo: de redesarrollo, para sectores que requieren de un reordenamiento general, nuevos usos y mayores aprovechamientos constructivos; y de reactivación, para los sectores que requieren de mejoramientos parciales, nuevos usos y mayores derechos de edificabilidad *(Art. 374).*

Desde el punto de vista instrumental, la renovación urbana del centro se asocia al respectivo Plan Zonal *(Art. 48),* a las Unidades de Planeamiento Zonal *(Art. 367)* asociadas al ámbito de este plan, a la gestión e implementación de planes parciales de renovación urbana *(Art. 31),* a los planes de implantación en los casos de dotacionales de gran escala *(Art. 429),* y a los planes de regularización y manejo para los dotacionales sin licencias de construcción *(Art. 430)*. De forma complementaria, el POT incluye un acervo de instrumentos de gestión de suelo por medio de los cuales el sector público puede priorizar, promover y gestionar programas y proyectos de renovación urbana *(Arts. 30 y 52).*

Con respecto a la programación de la ejecución de proyectos de renovación urbana, en los programas estructurantes se incluye sectores, componentes, operaciones y proyectos *(Art. 307)* que implican tres PIEZAS URBANAS: Centro Metropolitano en ciudad central (operaciones centro tradicional y expansión centro norte), en eje occidental (operación aeropuerto), y en nodo de equipamientos (El Rosario); Tejido Residencial Norte; y Borde Occidental.

De forma complementaria, en los programas prioritarios *(Art. 61)*, la RU se expresa por medio de tres programas: i) Consolidación y Sostenibilidad de los Sistemas Generales del Plan de Ordenamiento Territorial *(Art. 62),* que incluye el proyecto de Mantenimiento de la infraestructura vial y de espacio público en el marco del Programa de Renovación del Centro; ii) Consolidación del centro de la ciudad y de la red de Centralidades del D.C. *(Art. 63)*, que incluye proyectos para la Renovación del área de la Estación de la Sabana, la renovación de las áreas en el entorno de las estaciones del transporte masivo de buses articulados en la Calle 13, Av. Jiménez y en zonas aledañas a la Avenida de Los Comuneros, de aplicación de instrumentos financieros y de recuperación del espacio público; y iii) Articulación física y virtual con el comercio nacional e internacional *(Art. 64),* en donde se incluyen los proyectos de: Renovación de las Zonas aledañas a la Av. José Celestino Mutis vinculadas con la operación Aeropuerto Eldorado-Fontibón – Engativá – Aeropuerto Guaymaral; la renovación e Intervención de enlace entre el Centro y el Anillo de Innovación; la construcción de estacionamientos de buses articulados de Transmilenio; y la concertación con sector privado para la Construcción de la Plaza Cívica Zonal Paloquemao (Plaza de la Hoja) y de un Centro Comercial de negocios y residencial.

Finalmente, dentro del escenario de los proyectos del POT a corto plazo (2004-2007), se desarrollan los objetivos de la renovación urbana en el marco de "directrices" para el desarrollo de las operaciones estratégicas *(Art. 71),* en este caso la del centro histórico-centro internacional, la cual incluye proyectos puntuales a partir para elementos de la estructura ecológica principal (Plan de manejo de cerros), de la estructura socioeconómica y espacial (centro histórico-centro internacional), y para la estructura funcional y de servicios (de alcantarillado sanitario, de alcantarillado pluvial y para el Río Bogotá).

En conclusión, el encadenamiento de decisiones dirigidas a intervenir los sectores deteriorados de la ciudad que, de acuerdo con las pesquisas preliminares realizadas, requerían de procesos de redensificación y cambio de usos barca todos los componentes necesarios para su implementación. Estos incluyen propósitos generales, la identificación de los sectores dentro de los cuales se debería intervenir, una política de renovación urbana *(Art. 159),* un programa de renovación urbana *(Art. 305)* y la adopción de directrices generales para determinar los proyectos puntuales de intervención.

No obstante lo anterior, este componente adolece de una priorización y programación de inversiones coordinadas por medio de las cuales fuese posible involucrar directamente al sector privado, e implementar de forma efectiva los grandes propósitos de transformación urbana que se propone.

2.3.1.4 Consolidación de Áreas sin Desarrollar en Suelo Urbano

La noción de compacidad fue identificada dentro del diagnóstico que dio base el primer POT de la ciudad como el resultado del acelerado proceso de crecimiento que se presentó en la ciudad en las últimas décadas del siglo XX, en medio del cual se cambiaron los patrones de ocupación basados en el crecimiento por medio de unidades barriales relativamente aisladas, para empezar a consolidar tejidos urbanos residenciales continuos dentro de los cuales quedaron porciones de suelo sin desarrollar que requerían

de procesos urbanos de densificación por medio de los cuales fuese posible aprovechar de una forma más eficiente las infraestructuras y los espacios públicos ya construidos[21].

Tal como lo describe el primer diagnóstico del POT, los efectos del planeamiento normativista de los acuerdos 7/79 y 6/90 se vieron reflejados en la pérdida de la noción del planeamiento urbano, ofreciendo al mercado un complejo sistema de asignación de normas que favorecía el desarrollo individual predio a predio[22]. Para revertir esta distorsión del planeamiento urbano, se planteó la necesidad de impulsar procesos que deviniesen en desarrollos de gran escala por medio de los cuales se completaran los grandes vacíos urbanos que quedaron del proceso de ocupación de las últimas décadas del siglo XX, y se consolidase una ciudad mucho más compacta.

Las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) relacionadas con la consolidación de las áreas urbanas sin desarrollar se encadenan a partir de la idea de propiciar y facilitar la compacidad de la ciudad ya construida. Debido a que se trata de decisiones relacionadas con la densidad edilicia, la distribución de usos en el espacio urbano y la disponibilidad proporcional de espacios públicos dentro de tejidos urbanos y sistemas viarios predominantemente consolidados, dentro del encadenamiento de las decisiones sobre el desarrollo de las áreas vacantes no se tratan problemas asociados al componente rural, pues los asentamientos humanos y los centro poblados de las zonas rurales están aún en un proceso de urbanización germinal en el cual el aprovechamiento del suelo para usos edilicios es muy marginal con respecto al entorno en el cual se presentan.

Análisis de Fines y Medios

Los principales problemas de las áreas urbanas sin construir en ciudad se relacionan con la retención de terrenos y la urbanización ilegal (DTS 2004, pág. 145). Estos procesos recesivos generan especulación sobre los precios del suelo, ineficiencias en la distribución de servicios sociales, e inequidad en la redistribución de las infraestructuras urbanas construidas, evitando el aprovechamiento del potencial de uso del suelo ocupado y la consolidación de la estructura urbana. Ante esta problemática, el POT se planteó el impulso al desarrollo de los suelos urbanos sin desarrollar por medio de proyectos urbanos integrales (planes parciales) que permitiesen articular la demanda y la oferta de suelo urbanizado para la generación de vivienda social, e involucrar en las nuevas soluciones urbanas elementos asociados a la sostenibilidad ambiental y la incorporación de nuevas tecnologías.

El análisis del cumplimiento de estos propósitos del POT se relaciona directamente con la adopción y ejecución de planes parciales de desarrollo dentro de las áreas urbanas. Estos planes, por medio de los cuales se aprovecha la capacidad real de la industria de la construcción de gestionar, generar y desarrollar suelo urbanizado, así como la capacidad institucional de programar el suelo disponible, de implementar de forma equitativa instrumentos de gestión del suelo, de promover y facilitar intervenciones urbanas integrales para superar la intervención predio a predio, son los mecanismos por medio de los cuales se propuso garantizar la cualificación e integración del entorno inmediato de los nuevos proyectos inmobiliarios manteniendo la continuidad y la calidad del paisaje urbano construido.

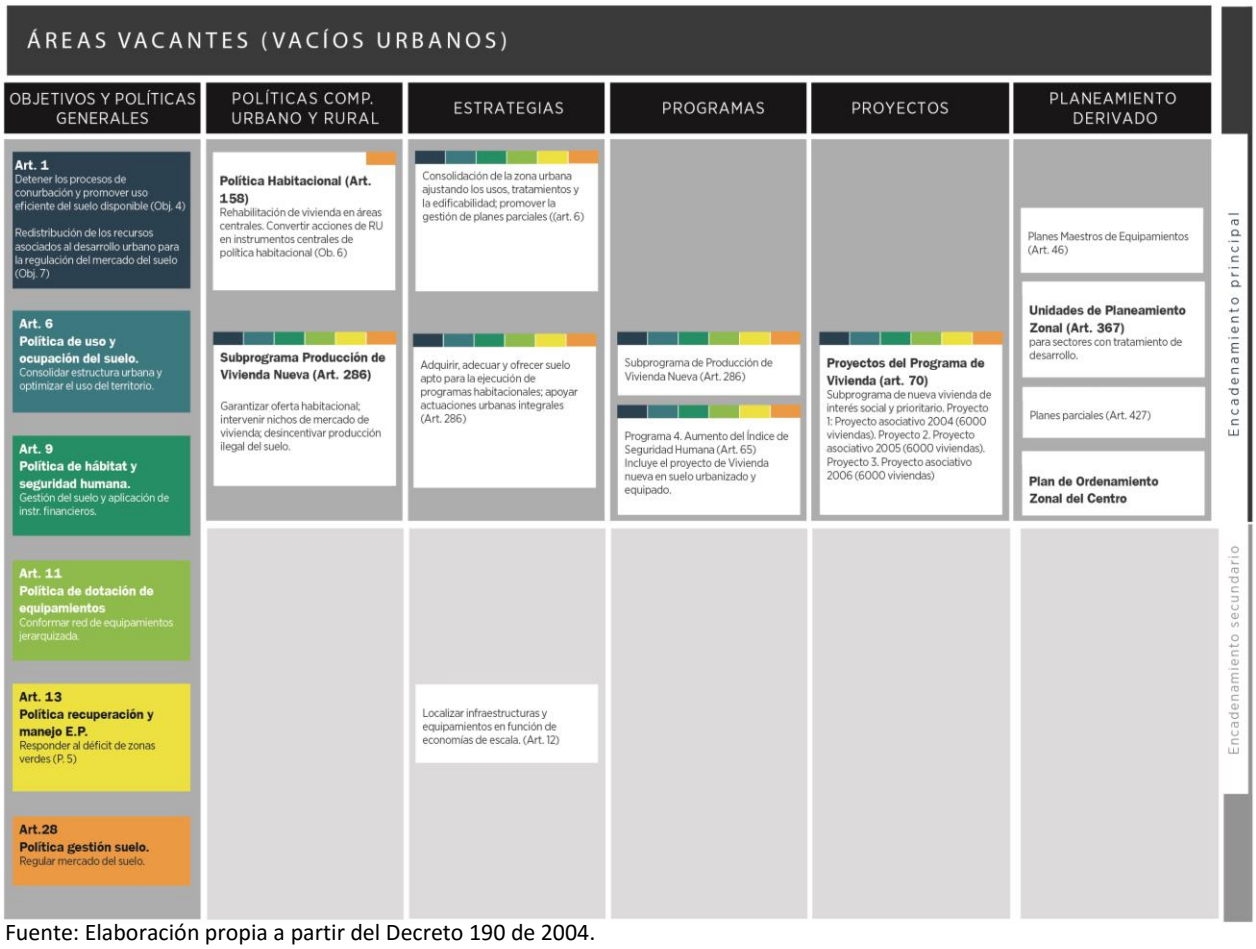
[21] "*El proceso de compactación ocurre cuando dentro de la ciudad desarrollada, se incorporan áreas residuales. Generalmente, es un proceso que se presenta a medida que la ciudad envejece y los suelos centrales o subcentrales escasean, elevando su valor de locación y, por lo tanto, su precio de mercado. De esta manera ingresan al mercado terrenos vacantes urbanizables pero no urbanizados, o ya urbanizados pero no construidos, lo cual tiene como efecto un uso más eficiente del suelo urbano*". (DTS 2000, pág. 85).

[22] "*El Acuerdo 6 remplazó al plan, de manera que el problema fundamental para la administración fue regular la actuación privada a través de normas urbanísticas para el predio y la gestión individual, que condujeron a un proceso de desregulación, pues la norma discutida o concertada no tenía respaldo en un proceso planificador sistemático y coherente*". (DTS., 2000, pág. 157).

Fue así como, para consolidar las áreas urbanas sin desarrollar dentro del POT se adoptaron directrices relacionadas con:

- La política de uso y ocupación del suelo *(Art. 6),* dirigidos a precisar los usos y condiciones de la edificabilidad del tratamiento de desarrollo y a promover la gestión de planes parciales.
- La política de hábitat y seguridad humana *(Art. 9)*, dirigidos a lograr la equidad entre urbanizadores, constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía en general por medio de una justa distribución de cargas y beneficios.
- La política servicios públicos *(Art. 12),* dirigidos a localizar infraestructuras y equipamientos en función de las economías de escala, los costos de los servicios públicos y el medio ambiente.
- El subprograma de producción de vivienda nueva *(Art. 286-290)* por medio del cual se proponía: adquirir de forma directa suelo para vivienda, promover y apoyar actuaciones urbanas integrales, validar prácticas sostenibles de arquitectura y urbanismo, reducir los trámites para la producción de vivienda, facilitar la producción social de vivienda, facilitar planes parciales de desarrollo, promover la vivienda en alquiler, promover formas alternativas de vivienda, ajustar y unificar la política de vivienda, y desarrollar mecanismos financieros para el acceso a suelo urbano por parte de la población con menores ingresos.

Diagrama 28. Esquema de encadenamiento - Consolidación Áreas sin Desarrollar en Suelo Urbano.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

El análisis del encadenamiento entre los fines relacionados con la intención de consolidar por medio de procesos de compactación urbana las áreas sin desarrollar, involucra tanto propósitos regionales como de los componentes general y urbano. A escala regional se planteó la necesidad de regular el mercado del suelo por medio del planeamiento integral y la redistribución de los recursos asociados al desarrollo urbano de forma tal que se pudiesen evitar los procesos de conurbación y garantizar el uso eficiente del suelo disponible *(Obj. 4 y 7; Art. 1).*

De este gran propósito se derivó que, a escala general, se estableciera la necesidad de optimizar el aprovechamiento de los suelos disponibles, evitando los procesos especulativos generados por la retención de terrenos privados con potencial utilidad pública, como un medio para cualificar y consolidar la estructura urbana por medio de proyectos equitativos tanto para propietarios de suelo como para urbanizadores, constructores y compradores de vivienda *(Arts. 6, 9, 11, 13 y 28).* De forma consecuente, en la escala urbana se propuso la articulación de la oferta y la demanda de suelo bajo condiciones transparentes dentro del mercado inmobiliario, la adopción de estándares mínimos de habitabilidad (código de habitabilidad), y la promoción permanente de oferta de soluciones habitacionales en todos los nichos del mercado en función de la atención a los déficits urbanos de vivienda y a la reducción de las condiciones de hacinamiento *(Arts. 158 y 285).*

Los medios seleccionados para alcanzar los fines adoptados se enfocaron hacia la promoción de la construcción de los predios sin desarrollar y a la ejecución de planes parciales de desarrollo en predios de más de 10 hectáreas *(Arts. 6 y 427)*, para completar y articular las redes de servicios públicos, el espacio público y el sistema urbano de equipamientos *(Art. 46),* cualificando los entornos inmediatos y generando procesos de densificación razonables que aprovechasen las ventajas de las economías de escala que caracterizan a las aglomeraciones urbanas *(Art. 12).* De forma complementaria a estos propósitos, el programa de VIS adoptó el subprograma de producción de vivienda nueva *(Art. 286)*, dentro del cual se incluye un conjunto de estrategias por medio de las cuales se perfila la implementación y ejecución de una política integral de habitabilidad asociada a la generación de soluciones de vivienda social.

Desde la perspectiva instrumental, el orden de implementación de los planes que se derivarían del POT para facilitar la ejecución de proyectos para desarrollar las áreas urbanas vacantes, implicaba la adopción de los Planes Maestros *(Art. 46),* el Plan Zonal para las áreas delimitadas del centro de la ciudad *(Art. 48),* las Unidades de Planeamiento Zonal *(Art. 49)* que contaban con porciones de suelo a los cuales se les asignó el tratamiento de desarrollo (reglamentado por medio del D.327/04) y, por supuesto, los planes parciales *(Art. 427).*

Desde el punto de vista de la ejecución de los propósitos de esta línea de análisis, el POT incluyó dentro de los programas estructurantes el subprograma de producción de vivienda nueva *(Art. 286),* en el cual no se incluyeron proyectos; dentro de los programas prioritarios *(Art. 62)* se incluyó un único proyecto de vivienda nueva en suelo urbanizado, la promoción de barrios ecológicos, y la promoción de tecnologías limpias de arquitectura y urbanismo; y dentro de los proyectos de corto plazo (2004-2006) se planteó la meta de la generación de 18.000 unidades de vivienda para los primeros tres años de ejecución del plan y, de forma complementaria para alcanzar la cualificación de los nuevos entornos densificados, equipamientos sociales y de seguridad ciudadana para toda la ciudad como la construcción de 12 jardines infantiles, 2 supercades, 36 colegios y 28 CAIs.

En síntesis, la intervención de las áreas objeto de tratamiento de desarrollo planteadas como medios para desarrollar los vacíos urbanos, se sirven especialmente del mecanismo de los planes parciales para concretar las condiciones técnicas, jurídicas, económicas, financieras y de diseño urbano necesarias para

la generación de nuevos entornos urbanos cualificados, y de los planes maestros para garantizar la incorporación ordenada y sistemática del espacio público y la construcción de los equipamientos requeridos para atender las demandas de servicios sociales de los nuevos proyectos inmobiliarios.

Es así como en el encadenamiento de estas decisiones adoptadas por el POT se evidencia una consistencia entre los fines planteados y los medios para alcanzarlos, involucrando también los instrumentos de gestión del suelo necesarios para facilitar, incentivar o promover el desarrollo de áreas vacantes, ya sea por iniciativa pública, privada o mixta. No obstante, la ausencia de un escenario de largo plazo en el Programa de Ejecución (e inversión) por medio del cual fuese posible completar la cadena de las decisiones adoptadas en relación con la compactación de las áreas urbanas sin desarrollar, debilita las posibilidades de su implementación sostenida.

2.3.1.5 Consolidación de Asentamientos de Origen Informal

La definición de asentamiento de origen informal dentro del POT tiene dos acepciones principales: una se refiere a la invasión progresiva de predios privados por medio de la aglomeración de edificaciones resultantes de la forma irregular de los terrenos originales, y la otra a la urbanización pirata por medio de loteos relativamente regulares impulsada por un agente privado sin el cumplimiento consciente de las disposiciones urbanísticas respecto a la localización y la disposición de tierras (DTS, 2000). En los dos casos, las áreas ocupadas aprovechan las ventajas relativas de la localización de porciones de suelo cercanas a áreas ya urbanizadas y, generalmente, sus trazados son generados a partir de vías matrices con perfiles mínimos, por medio de las cuales se garantiza una accesibilidad básica (más peatonal en las invasiones y más vehicular en los barrios piratas) y la posibilidad de contar con conexiones informales a las infraestructuras de servicios públicos.

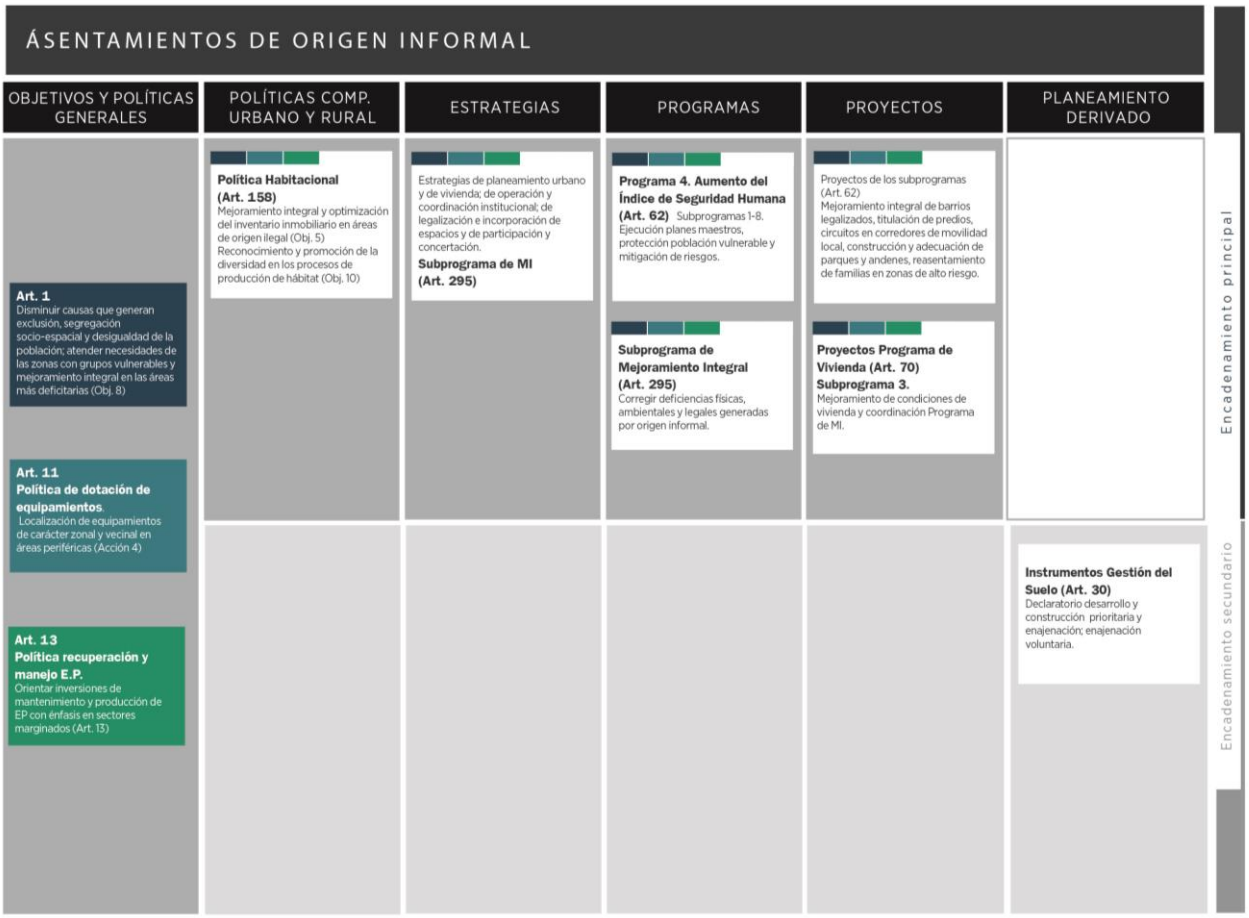
Desde el punto de vista normativo y de la actuación del Distrito Capital sobre el basto conjunto de asentamientos de origen informal, desde el primer POT se incorporó el concepto del mejoramiento integral, asumiendo dos aspectos principales: el normativo, dentro del cual se inauguró un nuevo tipo de tratamiento para determinar las condiciones urbanísticas y de edificabilidad de los asentamientos incorporados al corpus legal de la ciudad; y el programático, para determinar el conjunto de intervenciones por medio de las cuales fuese posible completar y cualificar los barrios informales legalizados, dando así continuidad a los programas ya existentes de mejoramiento integral[23].

Finalmente, desde la óptica de las escalas de planeamiento del POT, si bien el mejoramiento integral fue diseñado para atender la infradotación de los asentamientos incompletos de origen ilegal, este programa debe ser entendido en dos escalas asociadas al problema de las periferias urbanas: por un lado, se debe entender como un mejoramiento para toda el área urbana, por medio del cual fuese posible completar los elementos principales de los sistemas generales tanto de servicios públicos como de movilidad, expandiendo las redes hasta los bordes urbanos previstos (frecuentemente ocupados con asentamientos informales) y cerrando cada subsistema para mejorar su funcionamiento y operación; y de otro lado, se debe entender como un conjunto de actuaciones puntuales localizadas de forma estratégica dentro de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) para delimitar, recuperar y consolidar la estructura ecológica, para cualificar la vivienda y el espacio público, y para garantizar la accesibilidad y el aprovisionamiento de servicios públicos a todos los barrios que las conforman.

[23] Desmarginalización y Mejoremos el Barrio y la Casa. Art. 297 del D.190/04.

El hilo conductor del encadenamiento de las decisiones tomadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con respecto a la consolidación de asentamientos de origen informal, lo constituye la necesidad de reconocer y completar los procesos precarios de urbanización en áreas periféricas de la ciudad. Este reconocimiento implica que la administración distrital define los procedimientos técnicos y legales por medio de los cuales una forma alternativa y no planificada de urbanización para la generación de vivienda, se incorpora a la realidad urbana y se le ofrecen servicios públicos, condiciones de accesibilidad y servicios sociales en condiciones relativamente equitativas con respecto al resto de la ciudad. Debido a que se trata de un fenómeno emergente que se presenta generalmente en áreas periféricas a los tejidos urbanos ya consolidados, dentro del encadenamiento de las decisiones adoptadas en el POT no se involucra directamente al componente rural.

Diagrama 29. Esquema de encadenamiento - Consolidación de Asentamientos de Origen Informal.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 200.

Análisis de Fines y Medios

Los desarrollos incompletos que han sido incorporados a la ciudad a través de procesos de legalización[24], fueron tomados en cuenta dentro del decreto 190/04 como asuntos multidimensionales que debían ser resueltos por medio de procesos sucesivos de reconocimiento, legalización y cualificación tanto de las unidades mismas de vivienda como de los conjuntos urbanos. Para lograrlo se propusieron metas

[24] El 23% de territorio desarrollado de la ciudad - DTS 2000, pág. 212.

ambiciosas por medio de las cuales fuese posible incorporar las propiedades al cuerpo tributario distrital, a la vez que se realizaban acciones concretas para completar los procesos de urbanización y para dotarlos de condiciones mínimas de oferta de equipamientos sociales ajustados a las críticas condiciones de localización y de disponibilidad de suelo que cada uno de estos conjuntos implican.

Para consolidar los barrios de origen informal, dentro del POT se adoptaron cinco tipos de directrices relacionadas con:

- El equilibrio y equidad en el marco de los objetivos con perspectiva regional *(Obj. 8; Art. 1)*, por medio de la ejecución de programas de dotación de equipamientos y mejoramiento integral en las áreas deficitarias.

- La dotación de equipamientos *(Art. 11)*, dirigidas a apoyar las acciones de mejoramiento integral de barrios mediante la localización de equipamientos de escala zonal y vecinal en áreas periféricas.

- La recuperación y manejo del espacio público *(Art. 13)*, dirigidas a mantener y producir nuevo espacio público en zonas con mayores déficits.

- Lo habitacional *(Art. 158)*, dirigidas a la consolidación de barrios de origen informal.

- El subprograma de mejoramiento integral *(Art. 295)*, dirigidas a la complementación, reordenamiento o adecuación de los barrios de origen informal, incluyendo su caracterización, la identificación de proyectos prioritarios para su consolidación, y la generación de un cuerpo normativos por medio de Unidades de Planeamiento Zonal (UPZs).

Es en este marco como se entiende que el análisis del encadenamiento de los fines establecidos dentro del POT para atender a los barrios de origen informal implica la perspectiva regional y los componentes general y urbano. En la perspectiva regional, el POT es enfático en el propósito de detener los procesos de conurbación *(Obj, 4; Art. 1)*, generada en gran medida por medio de desarrollos urbanos informales, así como el de disminuir las causas de la segregación socio-espacial *(Obj. 8; Art. 1)* dando prioridad en la atención de las zonas en donde se localiza población vulnerable por medio de programas de dotación de equipamientos y de mejoramiento integral.

Este gran propósito se desarrolla en el componente general al plantearse la necesidad de dar seguridad jurídica a propietarios, poseedores y tenedores de vivienda informal *(Art. 9)*, de cualificar las zonas periféricas de la ciudad con nuevas zonas verdes y equipamientos *(Arts. 11 y 13)*. Es así como en el componente urbano se plantea la legalización de barrios, la optimización del inventario inmobiliario en áreas de origen ilegal *(Ojbs. 3 y 5; Art. 158)*, y la implementación de un programa de mejoramiento integral *(Art. 285)* por medio del cual se complemente, reordene y adecúe el espacio urbano generado por los asentamientos de origen ilegal. Tal como se puede ver, se trata de un encadenamiento completo de fines, dentro del cual no se incluye ningún elemento del componente rural.

En consecuencia, con los fines mencionados, los medios seleccionados para atender los fines del POT con respecto a los barrios de origen informal, implican tanto a las políticas de usos del suelo, servicios públicos y equipamientos, pero especialmente la adopción del subprograma de mejoramiento integral *(Art. 298)*. Por medio de este subprograma se establece la coordinación de la cualificación espacial y el reordenamiento físico de las áreas periféricas por medio de la dotación de equipamientos sociales de carácter zonal y vecinal, la generación de nuevo espacio público y zonas verdes, la extensión de las redes

de servicios públicos en sectores deficitarios, la promoción e implementación de condiciones dignas y seguras de habitabilidad, y el reasentamiento de familias en los casos de barrios informales localizados sobre áreas de alto riesgo por remoción en masa. De forma complementaria, las Unidades de Planeamiento Zonal se diseñaron como medios para regular el desarrollo inmobiliario de origen informal estableciendo normas ajustadas al reconocimiento de las realidades de los barrios emergentes, e identificando las actuaciones prioritarias necesarias para integrarlos a la movilidad urbana y a niveles básicos de dotación espacios públicos abiertos y de equipamientos sociales.

Desde el punto de vista instrumental, dentro de las Unidades de Planeamiento Zonal, se adoptaron modalidades ajustadas a los desafíos de la incorporación urbana de este tipo de asentamientos, a saber: de intervención re estructurante, en sectores que requieren generar condiciones de accesibilidad, dotación de equipamientos e infraestructuras de escala urbana o zonal, mediante proyectos específicos que integren varias intervenciones y acciones sectoriales; y de intervención complementaria, en sectores que requieren completar y/o corregir las deficiencias urbanísticas, mediante la continuación de procesos ya iniciados que apuntan a construir y cualificar el espacio público, las dotaciones y las infraestructuras locales *(Art. 385)*.

Los planes maestros de equipamientos y espacio público *(Art. 46)*, como instrumentos del planeamiento derivado del POT, fueron diseñados para identificar las condiciones sectoriales necesarias para ampliar la cobertura de servicios sociales en sectores deficitarios bajo principios de equidad y asequibilidad. Finalmente, de forma complementaria, se adoptaron los planes de recuperación morfológica y ambiental como instrumentos de planeamiento y actuación puntual para los casos en que los sectores de origen informal contasen con terrenos inestables producto de la explotación minera *(Art. 358)*.

Para completar el encadenamiento de decisiones sobre el mejoramiento de los barrios de origen informal, con respecto a la ejecución del subprograma de mejoramiento, dentro de los programas estructurantes se planteó la meta de implementarlo en los siguientes términos: *"se aplicará en las zonas ocupadas por asentamientos o desarrollos de origen ilegal, donde residen actualmente cerca de 600.000 habitantes de los estratos 1 y 2 ubicados en desarrollos de origen ilegal" (Art. 285)*. En consecuencia, dentro de los programas prioritarios, el mejoramiento integral se desarrolló dentro del programa relacionado con el *Aumento del Índice de Seguridad Humana (Art. 62)*, el cual incluye ocho subprogramas (desarrollo de política de hábitat, ejecución de planes maestros, etc.) que se articulan en cinco proyectos: MI de barrios legalizados (proyecto 2), titulación de predios en desarrollos legalizados (proyecto 3), circuitos en Corredores de Movilidad Local (proyecto 4), construcción y adecuación de parques y andenes en estratos 1,2 y 3 (proyecto 5), y reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable (proyecto 6).

Finalmente, dentro de los proyectos del POT a corto plazo (2004 a 2007) definidos dentro del artículo 70, los cuales se deben asociar a intervenciones de mejoramiento integral a escala urbana, tal como ya se mencionó en el marco conceptual, la consolidación de barrios de origen informal se debería beneficiar de los proyectos de equipamientos urbanos (construcción de 12 Jardines Infantiles, 2 Supercades - Tintal y Suba, 36 colegios y 28 CAI), de los proyectos del sistema de saneamiento básico para las cuencas de los ríos Fucha, Salitre, Tunjuelo, Tintal, Jaboque y Torca, y de los dos proyectos del subprograma de mejoramiento integral: el mejoramiento de condiciones de vivienda, y la coordinación del programa de mejoramiento integral a cargo de la Caja de Vivienda Popular.

En conclusión, para lograr el propósito de consolidar los asentamientos de origen informal, el POT cuenta con un encadenamiento de decisiones que cubre todos los aspectos y escalas, excluyendo la rural, dejando

planteadas tareas específicas que se deberían ver reflejadas en el mejoramiento a escala urbana, al plantear la consolidación de los sistemas generales en los bordes urbanos, y en el reconocimiento y cualificación de los barrios de origen informal por medio de la implementación del subprograma de mejoramiento integral y de la ejecución de los proyectos que se derivarían del diseño y adopción de las correspondientes Unidades de Planeamiento Zonal.

2.3.1.6 Consolidación de Asentamientos Rurales

El proceso de poblamiento rural ha generado un conjunto de asentamientos diferenciado de acuerdo con su grado de concentración y desarrollo en el cual se distinguieron dos tipo de ocupaciones: las dispersas, localizadas en territorios preeminentemente rurales a partir de ejes viales básicos que se extienden desde el territorio urbano; y las difusas, por medio de las cuales se amplían de forma continua o salteada los procesos de ocupación de las áreas urbanas sobre bordes cercanos localizados en los cerros del oriente y sur de la ciudad siguiendo el patrón de procesos incompletos de conurbación[25].

Los asentamientos que ocupan el territorio rural del sur de la ciudad fueron clasificados originalmente de acuerdo con su tamaño y cierto nivel de especialización funcional y dependencia con respecto al gran centro urbano de la siguiente forma: i) Poblados mayores: Pasquilla (Ciudad Bolívar), Betania (Sumapaz), Nazareth (Sumapaz), San Juan (Sumapaz), y la unión (Sumapaz). ii) Poblados intermedios: Mochuelo (C. Bolívar), Santa Rosa, (C. Bolívar), El Destino (Usme), Las Auras (Sumapaz), Santa Rosa (Sumapaz), y Capitolio (Sumapaz). iii) Poblados menores: Pasquillita (C. Bolívar), Santa Rosa Alta (C. Bolívar), Santo Domingo (Sumapaz), Concepción (Sumapaz), y Sopas (Sumapaz).

Esta clasificación permite comprender no solo el grado de especialización funcional y la relación de dependencia que tienen con respecto a los centros de actividad de las localidades que les son cercanas, sino también el nivel de consolidación como núcleos aglomerados de edificaciones que requieren mayor o menor grado de priorización para la definición de actuaciones físicas distritales de mejoramiento integral (acueductos veredales, servicios sociales, servicios de apoyo a la producción, etc.) en la medida que su tamaño indica una mayor o menor proporción de dependencia con respecto a las áreas rurales de producción agropecuaria y una mayor o menor demanda de servicios en proporción a las poblaciones que albergan[26].

El análisis de las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en las cuales se trata la consolidación de los asentamientos rurales, se estructura a partir de la comprensión de las diferentes formas de ocupación por medio de las cuales se han aprovechado los recursos naturales de una de las zonas de páramos más grandes del mundo y se han instalado formas básicas de producción agropecuaria para sostener a la población rural del distrito capital. Debido a que se trata de núcleos germinales dispersos que conforman aglomeraciones de construcciones campesinas en proceso de consolidación, dentro del encadenamiento de las decisiones del articulado del POT no son contemplados como

[25] Además de la ocupación dispersa, el sistema de asentamientos está conformado por una red de poblados, con distintos grados de aglomeración y consolidación, localizados en la porción sur del territorio, principalmente en Sumapaz, y una serie de conurbaciones que remontan los cerros orientales, como una extensión de la malla vial sobre el suelo rural". DAPD. Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento de Bogotá. Bogotá D.C., 2000, pág. 66.

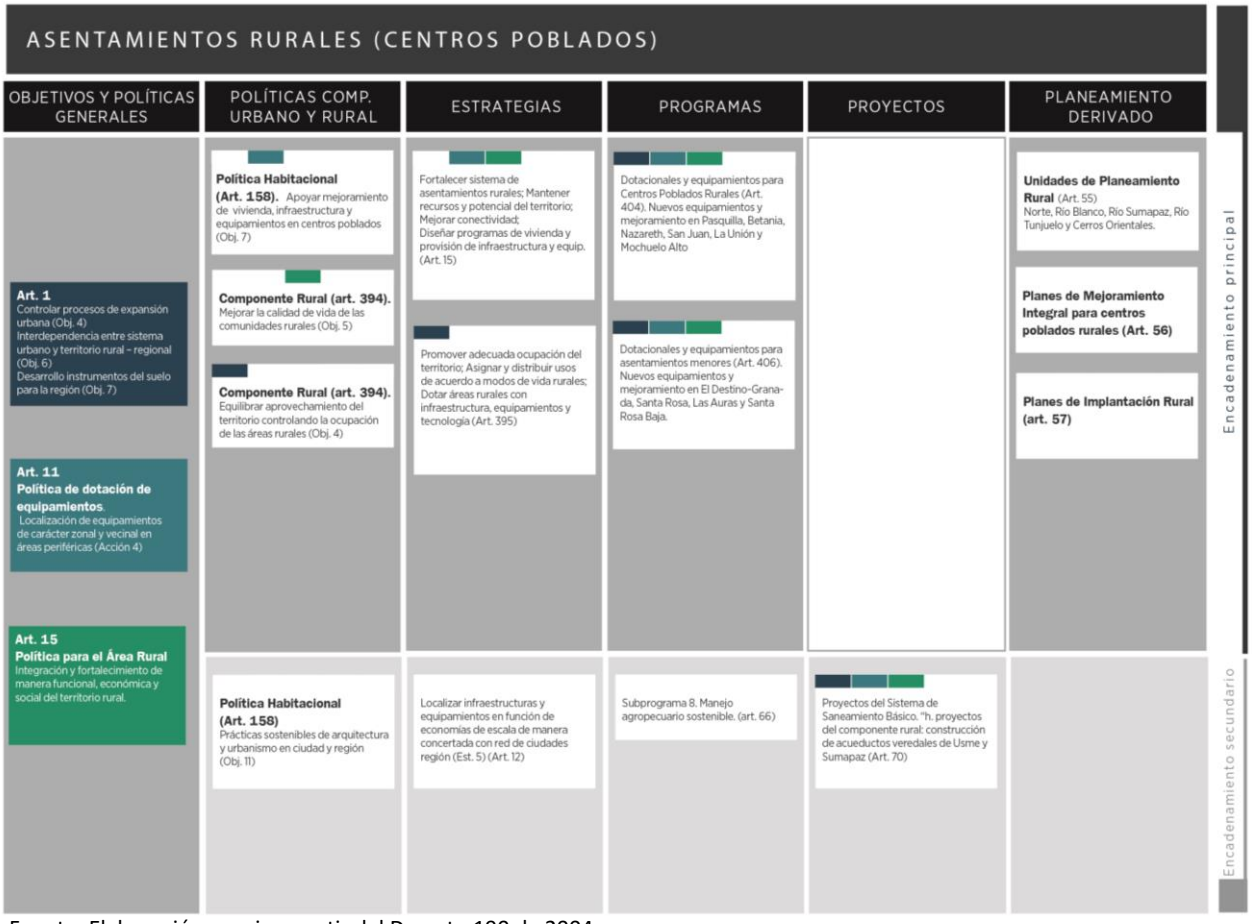
[26] La población rural se distribuye de manera dispersa, organizada socioeconómicamente en veredas y en torno a algunos centros nucleados que, dispuestos como nodos principales de la red vial, concentran los servicios y equipamientos básicos existentes y atienden a las veredas en su área de influencia" DAPD. Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento de Bogotá. Bogotá D.C., 2000, pág. 66.

elementos edilicios suficientemente relevantes como para requerir de normas generales que definan sus condiciones de ocupación, densificación y de relacionamiento con espacios públicos construidos.

Análisis de Fines y Medios

Dentro del POT, los fines adoptados para atender la problemática de los asentamientos rurales, se inscriben en algunos de los objetivos en perspectiva regional, y en los componentes general, urbano y rural. Desde la perspectiva regional, se reconoce la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural y las implicaciones de esta en relación con el territorio biofísico y los asentamientos humanos, razón por la cual dentro de estos se deben promocionar actuaciones tendientes a mejorar la accesibilidad, cualificar los entornos físicos, dotarlos de servicios básicos e integrar la vivienda a su entorno natural *(Art. 11)*. Este marco de la actuación regional, sirve de referencia al componente general, al establecer una política rural *(Art. 15)* por medio de la cual se procura el ordenamiento de las infraestructuras, la dotación de equipamientos y la consolidación de las estructuras de los centros poblados, en función de cualificarlos para mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales del distrito capital. En consecuencia, dentro de la política habitacional del componente urbano se plantea la necesidad de apoyar el mejoramiento integral para los centros poblados y la población rural dispersa *(Obj. 7; Art. 158)* y aumentar la calidad de vida reduciendo el costo ambiental y validando prácticas sostenibles de arquitectura *(Obj. 11; Art. 158)* como una forma de alcanzar condiciones de cualificación semejantes entre los asentamientos de las áreas urbanas y los de las rurales.

Diagrama 30. Esquema de encadenamiento - Consolidación de Asentamientos Rurales.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Así como los asentamientos rurales son abordados desde dos vías dentro del plan general, por un lado, desde su importancia como centros de desarrollo y productividad del área rural, lo que representa unas relaciones regionales y con el área urbana; y la segunda, corresponde a las acciones encaminadas a mejorar las condiciones de habitabilidad de estos centros poblados. En el presente aparte, el análisis se concentra en establecer la forma como fueron encadenados los fines relacionados con la necesidad de cualificar los centros urbanos, de forma tal que quedasen prefiguradas las actuaciones que deberían ser incorporadas por medio del diseño y adopción de las respectivas Unidades de Planeamiento Rural (UPRs).

Desde un punto de vista práctico, se partió de reconocer que los asentamiento rurales requerían de un ejercicio puntual de caracterización por medio del cual fuese posible precisar las condiciones físicas de cada proto-aglomeración de construcciones, desde la delimitación de las áreas efectivamente ocupadas hasta la identificación de las principales carencias físicas con respecto a la conectividad vial, la dotación de infraestructuras de servicios básicos, los equipamientos sociales y los espacios públicos. Fue así como se plantearon objetivos dirigidos a implementar conjuntos de actuaciones diferenciadas por medio de los cuales fuese posible mejorar de forma integral la calidad espacial y la dotación de infraestructuras de cada núcleo rural *(Art. 394-425)* optimizando y consolidando su función como centros de servicios sociales y como articuladores de la producción y el consumo local[27].

En consecuencia, para consolidar los asentamientos humanos localizados en las zonas rurales del Distrito Capital se adoptaron cinco tipos de estrategias dentro de la política rural *(Art. 15)*: i) Fortalecer el sistema de asentamiento rurales como centros de servicios y de comercialización especializados funcionalmente. ii) Mejorar la conectividad entre los centros poblados y Bogotá por medio de actuaciones de mejoramiento para vías rurales y de prolongación para vías regionales. iii) Diseñar e implementar planes de vivienda. iv) Asegurar la provisión de las infraestructuras y equipamientos necesarios (como los acueductos veredales). v) Conservar los modos de vida rurales por medio de la cualificación y cuantificación de usos y dotaciones (régimen de usos). Los medios por que se desarrollan tales fines, se pueden presentar en la Unidades de Planeamiento Rural (UPR) y los planes de implantación rural para equipamientos dotacionales de gran escala, y a la implementación de los planes de mejoramiento integral *(Art. 56)* para centros poblados rurales.

Tomando como base este marco de actuación, se encuentra que el encadenamiento de los medios adoptados en el POT para la consolidación de los centros poblados rurales, los asentamientos menores y las viviendas campesinas, incluye acciones y actuaciones del componente general dirigidas hacia la conformación de una red de asentamientos humanos integrada y conectada al centro urbano principal *(Estr. 1; Art. 15)*, la adecuada incorporación al proceso de ocupación y transformación del territorio *(Estr. 3; Art. 15)*, la conectividad física y virtual *(Estr. 4; Art. 15)*, el diseño e implementación de planes de vivienda en áreas rurales *(Estr. 5; Art. 15)* y, en general, el aseguramiento de la provisión de infraestructuras y equipamientos, y la distribución espacial y armónica de usos y funciones rurales conforme a la especialización funcional de cada uno de los centros poblados.

En consecuencia, en la política rural se establece que es necesario promover y adecuar la incorporación de procesos de ocupación y transformación del territorio *(Estr. 2)*, asignar usos y dotaciones que cubran

[27] (La relación entre la consolidación de los asentamientos rurales y las áreas de producción agropecuaria de la cual dependen se definió dentro del POT en los siguientes términos "…el ordenamiento de las infraestructuras, equipamientos y estructura de los centros poblados, así como el desarrollo productivo, consultará las ventajas competitivas y comparativas de las áreas rurales y los núcleos urbanos de la región para la optimización de la productividad rural con el fin de elevar la competitividad del Distrito y la región en el marco de la equidad social y sostenibilidad ambiental". Art. 15; D. 190/04.

las demandas de la población y que cualifiquen sus espacios públicos para conservar y mejorar los modos de vida rurales *(Estr. 3)*, y dotar las áreas rurales con las infraestructuras, los equipamientos y las tecnologías apropiadas *(Estr. 5)*. Para orientar, precisar e implementar las actuaciones requeridas, se planteó la adopción de Unidades de Planeamiento Rural *(Art. 55)* por medio de las cuales se estableciesen las condiciones de ocupación en las cinco unidades territoriales rurales, las estructuras requeridas para su consolidación, y los programas y proyectos requeridos para su cualificación funcional y espacial, en especial los subsistemas viales de conexión urbano-rural, los corredores regionales, los sistemas de acueducto y saneamiento básico, y los equipamientos rurales. Es así como en este instrumento de planeamiento (las UPRs) se incluyen componentes estructurales, normativos y programáticos, los cuales se complementan con los planes de mejoramiento integral para centros poblados *(Art. 56)* para precisar el ordenamiento de los asentamientos rurales, y con los planes de implantación rural *(Art. 57)* para reglamentar y aprobar dotacionales de gran escala.

Debido a que parte de los medios establecidos para implementar los fines propuestos se encuentran dentro del D. 619/00 (pues las directrices sobre este tema no fueron derogadas por el D. 469/03), es necesario remitir el plan de mejoramiento integral de centros poblados al artículo 393 del D. 619/00, dentro del cual se establece que: "De conformidad con la actual localización y distribución de vivienda, dotaciones, equipamiento e infraestructura en los centros poblados rurales definidos en este Plan, se determinará la línea de perímetro del poblado, y el ordenamiento específico de cada uno, que considerará:

1. Malla estructural: Incluye las áreas destinadas para el crecimiento, áreas para la consolidación, la habilitación y el desarrollo. 2. Red vial: Estructuración y clasificación en vehiculares y peatonales. 3. Protección ambiental: Definición de rondas, áreas de protección y de reforestación. 4. Espacio público: Espacio público principal y áreas para la recreación. 5. Patrimonio construido: Identificación de obras para conservación". En este sentido, es importante resaltar que dentro de este artículo se establece que los estudios de detalle sobre este tema los debería realizar el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD, hoy SDP) en un término no mayor a un (1) año, o sea antes del año 2001, estableciendo que los contenidos mínimos de estos estudios deberían referirse a: "las condiciones de infraestructura, sociales, económicas, espaciales y ambientales de cada uno de los Centros Poblados, así como a sus respectivas funciones y relaciones dentro del sistema urbano-regional, siguiendo las directrices generales de usos, zonificación y dotaciones aquí establecidas (sic)".

Desde el punto de vista instrumental, las actuaciones requeridas para consolidar los asentamientos de las áreas rurales involucran a los planes maestros de servicios públicos y equipamientos *(Art. 46)*, la formulación y adopción de las Unidades de Planeamiento Rural (UPRs) *(Art. 55)*, los planes de mejoramiento integral para centros poblados *(Art. 56)*; y los planes de implantación rural *(Art. 57)* para los casos de la construcción de nuevos dotacionales. De forma complementaria, se previó la necesidad de adoptar un régimen de usos para las zonas rurales *(Art. 93)*, de determinar la especialización funcional de los centros poblados *(Art. 401)* y los asentamientos menores *(Art. 406)* y, para el caso de la accesibilidad, de adoptar actuaciones de mejoramiento para las vías rurales y actuaciones de prolongación para las vías regionales *(Art. 414)*.

Desde el punto de vista de la programación para la realización de los propósitos para consolidar los asentamientos rurales, dentro del POT se incluyeron tres escalas para ejecutarlos: en los programas estructurantes, se aborda una escala general al proponer el ajuste de las densidades de las viviendas campesinas por medio de un nuevo régimen de usos *(Art. 93)*, se hace un inventario de los equipamientos requeridos para cada uno de los centros poblados *(Art. 406)*, se establecen las actuaciones requeridas

para garantizar las accesibilidad rural y regional *(Art. 414)*; la escala intermedia se asocia a los programas prioritarios, como los planes de las UPRs y la implementación de una política y reglamentación de las actividades periurbanas; y en los proyectos a corto plazo (2004-2007), se incluyen proyectos de escala local asociados al saneamiento básico, como los acueductos veredales de Usme y Sumapaz. Con estos tres tipos de actuaciones, se da pie para iniciar la implementación de programas y proyectos de mayor alcance para lograr la cualificación de los asentamientos rurales, los cuales no se detallan en ninguna otra parte del articulado.

Por tanto, la revisión de la coherencia entre los fines y medios asociados al propósito de consolidar los asentamientos rurales, dio como resultado que este tema cuenta con los elementos necesarios para garantizar su planeamiento y ejecución. Aún cuando no se trató de un tema prioritario para la administración distrital, dentro del encadenamiento de las decisiones adoptadas por el POT, la consolidación de los asentamientos rurales fue prevista por medio de la realización de estudios de caracterización en detalle, de la adopción de un instrumento de planeamiento general (las UPRs), y de la ejecución de planes de mejoramiento integral por medio de los cuales fuese posible su intervención y, por lo tanto, su cualificación física y espacial. No obstante, el detalle de los contenidos de los planes de mejoramiento integral no pudo ser reportado para dejar constancia dentro del presente documento de algún tipo de avance.

2.3.1.7 Consolidación de Áreas de Producción Rural

Si bien las relaciones funcionales de las áreas urbanizadas del Distrito Capital son mucho más intensas y cotidianas con los demás municipios de la sabana de Bogotá que con las áreas rurales que le son anexas al sur de la ciudad, dentro del POT fueron entendidas como áreas estratégicas desde el punto de vista ambiental y como territorios frágiles sobre los cuales las condiciones de producción y auto-sostenimiento se enfrentan con grandes dificultades para su consolidación y sostenibilidad en el tiempo[28].

El suelo rural de Bogotá abarca el 75% del territorio distrital (78.000 has), estando conformado por amplios terrenos al norte, oriente y, especialmente hacia el sur de la ciudad, y por una gran variedad de recursos naturales que sirven para soportar los procesos ecológicos en la región de páramos del Sumapaz y para ofrecer servicios ambientales a toda la población del Distrito Capital (pág. 130 del DTS). Es así como la consolidación de las áreas de producción rural se debe entender en el marco de dos escalas: la producción de recursos naturales, como el agua, la cual implica la escala regional y el abastecimiento para el conjunto de la ciudad y de las zonas rurales; y las áreas de producción agropecuaria de la cual depende el sostenimiento de las comunidades rurales. Este tema lleva implícita la especialización funcional de cada una de las unidades territoriales que conforman la zona rural, así como la delimitación de las zonas de producción de acuerdo con su capacidad productora y su estado.

Para comprender el ámbito de las decisiones asociadas a las áreas de producción rural, también es necesario tomar como punto de partida las características generales de los tres (3) tipos de áreas rurales que fueron identificadas inicialmente en el diagnóstico realizado en el año 1999 para el primer POT: los cerros orientales, la cuenca del Tunjuelo, y el páramo de Sumapaz. Los cerros orientales se caracterizan

[28] Las áreas rurales Distritales presentan, en general, severas limitaciones biofísicas para su aprovechamiento agropecuario. Se ha podido diferenciar, no obstante, áreas con distinta capacidad de caga y fragilidad, que requieren manejos diferenciados para garantizar un desarrollo sostenible de la actividad agropecuaria y la aplicación de modelos alternativos de producción acordes con el especial carácter biofísico y cultural de la región. DAPD. Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento de Bogotá. Bogotá D.C., 2000, pág. 194.

por su valor cultural y patrimonial natural, y por constituir el borde oriental de la urbanización formal de la ciudad conformando una compleja franja ocupada de forma discontinua e irregular a partir de la cual se hace tránsito entre usos netamente urbanos y áreas de protección forestal. La cuenca del Tunjuelo involucra importantes áreas de producción agropecuaria que coexisten con zonas formales e informales de explotación minera y procesos informales de urbanización, conformando un borde de transición urbano-rural sobre el cual se generan importantes impactos ambientales. Sumapaz representa la mayor parte de los suelos rurales del distrito capital, siendo un territorio dentro del cual prevalecen asentamientos dispersos y, relativamente, aislados que dependen de la explotación agropecuaria para su subsistencia.

El análisis del encadenamiento de las decisiones asociadas a las áreas de producción rural no incluye propósitos dentro del componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), ni son desarrolladas dentro del componente de los programas estructurantes. Es obvio que si se trata de los medios de subsistencia y producción de las áreas rurales, estas no sean tenidas encuentra en el territorio urbano debido a que no son significativas dentro del volumen de flujos entre estas áreas de producción y las zonas de consumo urbano, pero es evidente que se trata de un tema que requería de atención en todos los componentes del encadenamiento de las decisiones del ordenamiento y por, lo tanto, se debe resaltar su ausencia dentro del conjunto de los programas estructurantes adoptados.

Análisis de Fines y Medios

De acuerdo con el POT, los fines requeridos para consolidar las zonas de producción rural están asociados a objetivos regionales, generales y rurales. Desde la perspectiva regional, los fines principales del POT se concentran en el uso eficiente de los suelos productivos rurales *(Obj. 4; Art. 1)*, y en el reconocimiento de las implicaciones en cuanto al uso y consumo de los recursos naturales provenientes de los ecosistemas productores y reguladores de agua *(Obj. 6; Art. 1)*. En consecuencia, en el componente general la política rural se propone buscar el fortalecimiento e integración funcional, económica y social del territorio rural, reflejándose en el propósito del componente urbano de consolidar las áreas rurales productivas *(Art. 15)*.

En la perspectiva del componente rural, estos propósitos se asumen como premisas centrales de su planeamiento al orientarse hacia la consolidación de las áreas rurales productivas, la integración del territorio rural a la vida económica del Distrito Capital, la conservación de los modos de vida rurales y la especialización funcional como base principal del desarrollo rural, el desarrollo sostenible de las actividades y los usos propios del medio rural, y la articulación con las políticas y programas de productividad regional *(Art. 394)*. Es así como dentro de los propósitos del POT se reconocen las oportunidades y potencialidades del territorio rural, y se establece la importancia del fortalecimiento y la integración funcional, económica y social del territorio rural con la región y el área urbana *(Art. 15)*.

En el artículo 394 del D.190/04, estos propósitos se ven reflejados en objetivos de la política del componente rural asociados con: i) Promover y potenciar la productividad rural a través de la diversificación e integración económica aprovechando de forma sostenible los recursos naturales y ofreciendo servicios ambientales y según las directrices del SISADI *(D.482/96)*. ii) Distribuir espacialmente los usos y funciones manteniendo la integralidad de los procesos ecológicos y socioeconómicos. iii) Promover la diversificación de las actividades productivas rurales. iv) Asegurar la provisión de las infraestructuras y equipamientos que garanticen el desarrollo productivo de las áreas rurales. En otras palabras, para consolidar las áreas de producción rural, asociadas al auto-sostenimiento, la comercialización de productos agrícolas y ganaderos, y el mantenimiento del sistema ambiental distrital, en especial del páramo de Sumapaz, el POT se propuso conservar los modos de vida rural, impulsar su

desarrollo, potenciar su capacidad productiva e implementar las directrices derivadas del Sistema Agropecuario Distrital *(D. 482/96)*.

Para implementar estos fines, dentro del encadenamiento de decisiones del POT se incluyeron políticas específicas para las áreas rurales *(Art. 15)* y se desarrolló el tema de forma más amplia dentro del respectivo componente rural *(Arts. 394 a 435)*. En la política se estableció la necesidad de promover y potenciar la producción de la productividad en las áreas rurales a través de la diversificación e integración económica; en el componente rural se establecieron estrategias como las de: distribuir espacialmente los usos y funciones, de modo que se mantenga la integridad y funcionalidad de los procesos ecológicos y socioeconómicos y se propicie su armónica interacción *(Estr. 1)*; reconocer y posicionar el área rural del Distrito Capital dentro del contexto regional *(Estr. 6)*; promover la articulación y diversificación de las actividades productivas rurales, en el marco de las políticas de productividad y competitividad de la Ciudad-Región Bogotá-Cundinamarca *(Estr. 8)*; y contemplar en las UPR las directrices del SISADI *(Estr. 12)*. Como se puede ver, se trata en general de enunciados que debería ser desarrollados por medio de instrumentos concretos de planeamiento y que deberían reflejarse en proyectos programados y coordinados desde la administración distrital.

Diagrama 31. Esquema de encadenamiento - Áreas de Producción Rural.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Los medios instrumentales diseñados para implementar estos propósitos fueron las Unidades de Planeamiento Rural (UPRs), las cuales deberían orientar la especialización funcional de cada una de las unidades territoriales rurales, establecer los usos permitidos en estas por medio de una zonificación de las áreas productoras, identificar los centros poblados y los usos dotacionales que las articulan, y definir los programas y proyectos por medio de las cuales estas podrían consolidarse. Tal como se mencionó en la línea de análisis anterior (sobre asentamientos rurales), a la fecha, han sido adoptadas tres de las cinco UPRs previstas en el POT: la UPR Norte (D35/15); la UPR Río Blanco (D553/15); y la UPR Río Sumapaz (D552/15).

Finalmente, desde un punto de vista de la programación de la ejecución, si bien en los programas estructurantes no se incluyen medios para la consolidación de las áreas de producción rural, entre los programas prioritarios si se incluyeron tres proyectos dentro del subprograma sobre manejo agropecuario sostenible: la consolidación del agro-parque Los Soches, los planes de UPR, y la política para la reglamentación del manejo de actividades periurbanas. Con respecto a los proyectos de corto plazo (entre 2004 y 2007), se confirmó el propósito de implementar proyectos de manejo agropecuario sostenible. Sin embargo, tal como se puede observar, se trata de proyectos muy generales sobre los cuales no se puede hacer un seguimiento estricto, especialmente porque, como ya se mencionó, no se asignó de forma puntual la tarea de la coordinación sobre la ejecución de esta línea de trabajo a ninguna entidad distrital en particular.

En conclusión, el encadenamiento de fines y medios por medio del cual se trata la producción de las áreas rurales cubre la mayor parte de los aspectos requeridos para su planeamiento y ejecución, pero adolece de una programación suficientemente definida y ambiciosa y de la asignación de un ente distrital que garantice su coordinación y ejecución. A pesar de ser incluido dentro de una política particular, de estar contemplado dentro del componente respectivo y de haber asignado la tarea de la realización de estudios en detalle al DAPD (hoy SDP), la mayor parte de sus postulados se quedan en un nivel de enunciados sin que sean articulados a programas y proyectos anclados a un programa de ejecución y a la actuación de una entidad distrital responsable de su ejecución.

2.3.2 Crecimiento

Para el caso del crecimiento dentro de las áreas de expansión, la línea de seguimiento y evaluación se centró en la generación de suelo urbanizable destinado a completar los bordes urbanos norte, sur y occidental de la ciudad, por medio de procesos de urbanización que permitiesen controlar los precios del suelo, disminuir la repercusión del precio de este en los costos de producción de vivienda y, por lo tanto, generar dentro del mercado inmobiliario unidades de vivienda de interés prioritario y social suficientes como para revertir los procesos de urbanización informal y cubrir los déficits cualitativos y cuantitativos de la ciudad.

En el caso del crecimiento informal, se adoptó una línea de seguimiento y evaluación por medio de la cual fuese posible abordar la ocupación de los elementos del sistema de áreas protegidas de la ciudad y la consecuente necesidad de hacer, por un lado, seguimiento y control a estos procesos irregulares e invasivos y, por el otro, iniciar los procedimientos legales y técnicos necesarios para la reubicación y el reasentamiento de las familias involucradas en estas dinámicas que resultan de procesos exógenos asociados al desplazamiento, a la inmigración y a la falta de oportunidades económicas.

Finalmente, para el suelo considerado como borde, se estableció la línea de análisis de crecimiento sobre los bordes urbanos, entendiendo como tales a los elementos naturales que han definido los límites de la ocupación urbana y a las áreas de influencia de los elementos de conexión urbano-regional sobre las cuales se presentan procesos de urbanización, se incluyó una línea de seguimiento y evaluación relacionada con decisiones asociadas a consolidarlos por medio de acciones y actuaciones orientadas a su recuperación, protección y a regular procesos de transición que evitasen la generación de procesos de conurbación con los municipios cercanos.

A continuación, se presenta el análisis detallado de cada una de estas tres (3) líneas de seguimiento, desde la perspectiva del encadenamiento dentro del articulado del POT de los fines planteados con respecto a cada tema y de los medios propuestos para alcanzarlos.

2.3.2.1 Crecimiento en Áreas de Expansión

Dentro del POT de Bogotá, la expansión urbana implica el proceso de ocupación de las áreas periurbanas sin desarrollar, con el fin de atender el déficit y la demanda proyectada de vivienda, y de dar forma definitiva y diferenciada a los bordes de la ciudad dentro de los límites naturales que definen su emplazamiento. Por lo tanto, la expansión urbana se asocia con la programación de la habilitación de suelos periféricos incluidos dentro del perímetro de servicios públicos para desarrollar usos urbanos (*/ Artículo 145 del Decreto Distrital 190/04) y, en consecuencia, con estrategias de transición entre el paisaje urbano construido y los elementos naturales de borde que fueron adoptados dentro del sistema de áreas protegidas.

Las áreas de expansión fueron definidas por el POT de 2000 como una consecuencia de la previsión del crecimiento poblacional de la ciudad, del análisis sobre la tendencia hacia el incremento de los procesos de densificación, del reconocimiento de los procesos de expulsión de población de los sectores centrales hacia las periferias urbanas, y del registro de la frecuencia e intensidad de los procesos de urbanización ilegal en áreas periurbanas de la ciudad (DTS 2000, pág. 114). Las estimaciones de este análisis indicaban que entre los años 2000 y 2010 la población aumentaría en alrededor de 1.763.830 habitantes, entre los cuales un 29% correspondería a población inmigrante. Asumiendo promedios de densidad bajos (55 viv/ha), la demanda total de unidades de vivienda para reducir el índice de hacinamiento sería de 500.597 unidades, entre las cuales 388.244 requerirían de un total de 7.059 hectáreas de nuevo suelo urbanizado.

No obstante, el Decreto Distrital 1110/00 [29] restringió el volumen total de las áreas por desarrollar a 5.534 hectáreas, lo que indicaría que para cubrir el total de la demanda proyectada de suelo de expansión sería necesario aumentar la densidad promedio de 55 viv/ha a alrededor de 70 viv/ha (la cual sigue siendo una densidad baja). Fue así como dentro del total de las áreas disponibles, las zonas de expansión delimitadas en el POT corresponderían hoy a 2.974 hectáreas[30]. El propósito del POT con respecto a estas áreas era el de generar desarrollos urbanos integrales lo suficientemente efectivos como para detener los procesos de conurbación e impactar los procesos de urbanización ilegal, y para conformar los bordes de la ciudad con urbanizaciones integradas a sus entornos urbanos y naturales, dentro de esquemas equitativos basados en normas claras y la implementación de instrumentos de planeamiento (los planes parciales) y de gestión del suelo.

Para hacer frente al reto de habilitar y desarrollar los terrenos periurbanos delimitados como áreas de expansión para cubrir parte de la demanda de suelo para vivienda, el POT ha adoptado como estrategias: incorporar las áreas de expansión mediante planes parciales, ajustar las áreas de expansión requeridas a las expectativas de oferta de vivienda social y a la disponibilidad de suelo apto para urbanización, y evitar la expansión de infraestructura de redes de servicios públicos a zonas lejas a las redes matrices (DTS 2004, pág. 55; *Art. 6 del D.190/04*), entre otras. Se establecieron de esta manera, tanto los mecanismos necesarios para vincular la gestión del sector privado al desarrollo de los bordes urbanos por urbanizar, como algunas de las tareas del sector público relacionadas con el planeamiento, la programación y el

[29] Por medio del cual se ajustan las áreas de expansión previstas por el POT para el norte de la ciudad en consecuencia con la expedición de las Resoluciones 475 y 0621 de 2000 expedidas por el Ministerio de Ambiente.

[30] Debido a que desde el año 2000 a la fecha, se han hecho algunas modificaciones al perímetro urbano y también precisiones cartográficas sobre su amojonamiento, las áreas de expansión mencionadas en el DTS del 190/04, las cuales sumaban 2.180 hectáreas, fueron incrementadas en aproximadamente 794 hectáreas coincidiendo de esta forma con las actuales 2.974 hectáreas de expansión que hoy día se registran en la base cartográfica de la SDP.

facilitamiento del desarrollo urbano, de forma tal que fuese posible construir y cualificar conjuntamente las zonas de expansión por medio de proyectos urbanos integrales.

El POT vigente incorporó nuevos criterios para la definición del suelo de expansión, no solamente ajustados en función de las directrices ambientales de superior jerarquía, sino que orientó la expansión restante hacia los desafíos planteados por la política habitacional, y la política de gestión del suelo, como eje estratégico de la revisión, para atender las demandas de suelo habilitado ascequible para cubrir el déficit habitacional (DTS 190/04, pág. 153).

Dentro del encadenamiento de fines y medios del POT, la conformación de los bordes de la ciudad por medio de procesos de urbanización ordenados que permitiesen ofrecer soluciones alternativas a la demanda de vivienda de bajo precio, fue una decisión por medio de la cual se visualizó la forma definitiva del área urbanizada de la ciudad y, por lo tanto, no implica propósitos que involucren directamente los extramuros de la ciudad. De allí que, en el encadenamiento de las decisiones asociadas a la expansión urbana, sus contenidos y alcance se desarrollen dentro de los componentes urbano y general, sin involucrar directamente al componente rural.

Análisis de Fines y Medios

Dentro del POT, los fines adoptados para desarrollar las áreas de expansión se inscriben tanto en propósitos regionales como en políticas generales y urbanas. A escala regional se plantea las necesidades de controlar los procesos de conurbación, regular el mercado del suelo regional, generar suelo apto para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social (VIS) y prioritario (VIP), y disminuir el mercado de vivienda informal *(Objs. 4, 7 y 8; Art. 1)*.

Estos lineamientos regionales se complementan con los del componente general al establecer que el suelo de expansión se incorpora al suelo urbano por medio de planes parciales gestionados bajo criterios de equidad entre urbanizadores, constructores y compradores de vivienda, por medio de los cuales se podrá producir nuevo suelo urbanizado para vivienda social, equipamientos y zonas verdes, cualificando los espacios públicos y la oferta de servicios sociales en las zonas deficitarias de los bordes urbanos *(Arts. 6, 8, 9, 13 y 28)*.

De forma consecuente, en el componente urbano se planteó que los procesos de urbanización informal podrían revertirse si se generaba suficiente suelo habilitado para vivienda de bajo precio, como para garantizar una mayor oferta habitacional en todos los nichos del mercado, atacando de forma integral el déficit cuantitativo general y el hacinamiento particular en algunos sectores centrales de la ciudad *(Arts. 158 y 285)*.

Para consolidar los propósitos para las áreas de expansión, dentro de los medios incluidos en el encadenamiento de las decisiones del POT se adoptaron estrategias relacionadas con:

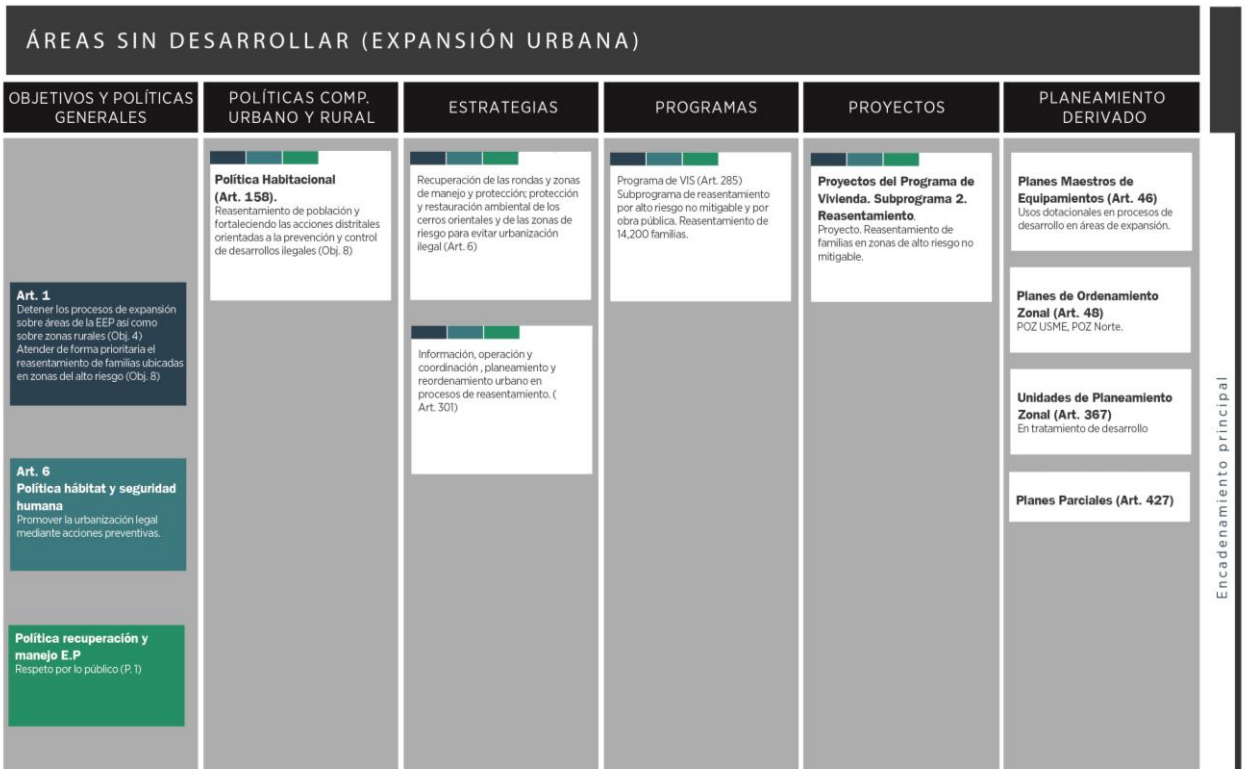
- La política de uso y ocupación del suelo *(Art. 6)*, dirigidas a precisar los usos y condiciones de la edificabilidad del tratamiento de desarrollo y a promover la gestión de planes parciales.

- La política de hábitat y seguridad humana *(Art. 9)*, dirigidas a lograr la equidad entre urbanizadores, constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía en general por medio de una justa distribución de cargas y beneficios.

- La política de servicios públicos *(Art. 12)*, dirigidas a localizar infraestructuras y equipamientos en función de las economías de escala, los costos de los servicios públicos y el medio ambiente, y a establecer un perímetro de servicios que involucrase las áreas previstas para la expansión urbana.

- El subprograma de Producción de Vivienda Nueva *(Art. 286 a 290)*, por medio del cual se proponía: adquirir de forma directa suelo para vivienda, promover y apoyar actuaciones urbanas integrales, validar prácticas sostenibles de arquitectura y urbanismo, reducir los trámites para la producción de vivienda, facilitar la producción social de vivienda, facilitar planes parciales de desarrollo, promover la vivienda en alquiler, promover formas alternativas de vivienda, ajustar y unificar la política de vivienda, y desarrollar mecanismos financieros para el acceso a suelo de expansión por parte de la población con menores ingresos.

Diagrama 32. Esquema de encadenamiento - Crecimiento formal en áreas de Expansión.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Tal como se ha mencionado, para alcanzar los fines propuestos con respecto a la urbanización de las áreas de expansión, el mecanismo principal diseñado dentro del POT fue el plan parcial *(Art. 427)*, instrumento por medio del cual es posible financiar el suelo y las infraestructuras de los sistemas generales que se requieren para cualificar con espacios públicos y equipamientos las periferias urbanas. No obstante, en los casos de las grandes porciones de suelo de expansión en donde se debería configurar la transición entre las áreas urbanizables y las zonas rurales (expansión sur) y los límites regionales caracterizados por procesos de suburbanización (expansión norte), el medio adoptado por el POT fueron los Planes de Ordenamiento Zonal *(Art. 48)*. Estos planes de ordenamiento sobre grandes porciones de suelo (más de 2.000 hectáreas en el norte y de alrededor de 900 en el sur), tendrían dentro del modelo de ocupación las funciones de establecer las condiciones de la contención de la urbanización informal en los extremos de la ciudad, de definir los términos generales de la densificación y cualificación de los bordes urbanos por

medio de la urbanización formal, de delimitar las áreas de transición urbano-rurales, y de definir las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios que deberían asumir los propietarios de suelo (POZ USME - D252/07, POZ NORTE - D043/10 y D464/11).

Cada uno de estos instrumentos de planeamiento derivados del plan general, debería desarrollarse por etapas que involucrasen unidades de planeamiento de menor tamaño correspondientes a planes parciales y a unidades de actuación urbanística (o de gestión urbanística, según el caso). Dentro de este marco, los programas y proyectos asociados al crecimiento sobre las zonas de expansión se enfocaron especialmente a la producción de suelo urbanizable para vivienda social, asumiendo dentro de este propósito criterios de habitabilidad (estándares mínimos), sostenibilidad (barrios ecológicos piloto), y la adopción de tecnologías limpias de arquitectura y urbanismo. Los términos generales para permitir este tipo de desarrollo quedaron consignados en el correspondiente decreto para el tratamiento de desarrollo (D. 327/04), por medio del cual se complementan las disposiciones iniciales adoptadas por el POT para permitir la urbanización de terrenos sin urbanizar.

De forma complementaria, el reto de crecer de forma ordenada sobre las áreas de expansión se apoyó en otros instrumentos de planeamiento y gestión urbana como: los planes maestros de equipamientos sociales y de espacio público *(Art. 46)*, para aprovechar el nuevo suelo público generado para la oferta de dotacionales y servicios recreativos y ambientales, y los planes de implantación para los casos de la aprobación y reglamentación de equipamientos dotaciones de escala metropolitana y urbana localizados en este suelo *(Art. 429)*. Además, en el POT se incluyó un abanico completo de instrumentos de gestión del suelo por medio de los cuales fuese posible facilitar, incentivar o promover el desarrollo de áreas de expansión por iniciativa pública, privada o público-privada *(Art. 30)*.

Desde el punto de vista de la programación de la ejecución de los propósitos de esta línea de análisis, los programas y proyectos incluidos dentro del POT coinciden con los ya mencionados para impulsar la urbanización de las áreas urbanas vacantes sin desarrollar. Este es el caso del programa de VIS, el cual incluye el subprograma de vivienda nueva *(Art. 286)* que implica a todas las áreas por desarrollar de la ciudad; de los programas prioritarios *(Art. 62)*, donde se incluyó el único proyecto de vivienda nueva en suelo urbanizado, la promoción de barrios ecológicos, y la promoción de tecnologías limpias de arquitectura y urbanismo; y la metas de los proyectos a corto plazo que implican la generación de parte de las 18.000 unidades de vivienda previstas para los primeros tres años de ejecución del plan (2004 a 2007) y, de forma complementaria, la cualificación de la oferta de usos dotacional en las nuevas áreas de expansión que fuesen urbanizadas.

En conclusión, la idea de delimitar y planificar las áreas de expansión por medio de las cuales se pudiese completar la forma de la ciudad, se apoyó especialmente en la adopción de los planes de ordenamiento zonal sur y norte, y en el impulso a la urbanización de porciones de terrenos periféricos de más de 10 hectáreas por medio de planes parciales. La implementación de estos dos instrumentos de planeamiento es coherente con el encadenamiento de los propósitos del plan general, siendo complementada con instrumentos de gestión del suelo por medio de los cuales la administración distrital podría asumir el control del precio de los, cada vez más escasos, terrenos por urbanizar, y de la generación de vivienda barata dentro del mercado inmobiliario para los sectores de la población con menos recursos. Sin embargo, al hacer una revisión del eslabón final de la cadena de decisiones adoptadas, se encuentra que el plan adolece de un programa vinculante de inversión a largo plazo que pudiese garantizar su ejecución.

2.3.2.2 Crecimiento Informal sobre Suelo Protegido

El crecimiento urbano sobre elementos del Sistema de Áreas Protegidas (SAP) es transversal a todos los aspectos y escalas tratados tanto en los fines como en los medios del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), expresándose así su importancia para garantizar una ocupación ordenada del territorio distrital, respetuosa de los elementos ambientales urbanos y rurales, y sostenible en el tiempo.

De otra parte, las zonas señaladas como suelo de protección por efecto de condiciones de riesgo alto no mitigable, también son vulnerables a ser ocupadas mediante procesos de urbanización informal. En el capítulo sobre amenazas y riesgos del POT de 2000, aborda la ocupación indebida de los algunos elementos que conforman la estructura ecológica principal en condiciones de amenaza, como un problema prioritario en la medida que además de generar impactos ambientales, involucra el riesgo de las vidas de quienes se asientan sobre áreas de ronda. En ese momento, se determinó que alrededor de 4.200 familias debían ser reasentadas por encontrarse asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable por fenómenos de remoción en masa y otras 10.000 por encontrase en áreas sujetas a amenazas de inundación[31].

Análisis de Fines y Medios

En el DTS del POT (pág. 158) se detectó que la ocupación informal de áreas urbanizables y no urbanizables había crecido de forma sostenida y progresiva sin que el Distrito Capital contase con una política de prevención y control efectiva, ni con una institucionalidad suficientemente robusta como para revertir esta tendencia. El tema, sobre el cual faltaba la definición de protocolos de coordinación y actuación, estaba asociado a la prevención desde un enfoque de la gestión del riesgo y al control a los procesos de urbanización informales que ocupaban algunas rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental y, en general, terrenos delimitados como parte del sistema de áreas protegidas (SAP) de la ciudad. El mecanismo para resolver el tema, especialmente en los casos de amenazas ambientales inminentes, era y sigue siendo el del reasentamiento, pero presentaban dificultades para su concreción en gran parte debido a que no se contaba con normas claras sobre los usos y el tratamiento de las áreas objeto de reasentamiento ni con claridad sobre los responsables institucionales que deberían recibir las áreas liberadas o cerrar los procesos.

Para evitar el crecimiento sobre suelos protegidos y zonas con amenaza de inundación y remoción en masa, el POT dispone algunas orientaciones en:

- La *política sobre el uso y ocupación del suelo (Art. 6),* recuperar las rondas y zonas de manejo y protección de los cuerpos de agua, y a proteger y restaurar los cerros de la ciudad, a controlar las áreas con valor ambiental.

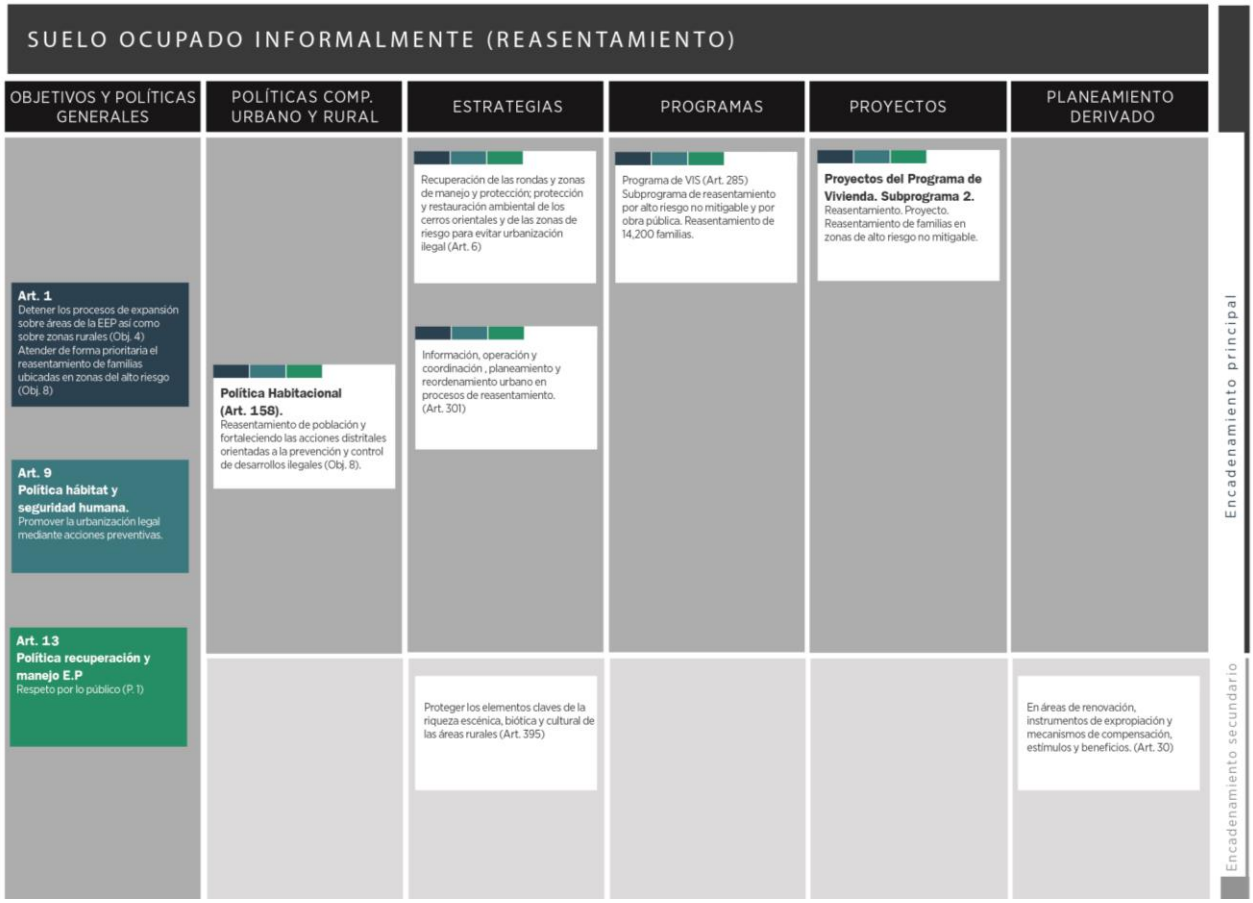
- La *política para la recuperación del espacio público (Art. 13),* dirigidas a promover el respeto por lo público.

[31] "La amenaza está relacionada con la probabilidad de que se presente un evento natural o antrópico no intencional y el riesgo está relacionado con la probabilidad de que se manifiesten ciertas consecuencias en el grado de exposición de los elementos sometidos y en la vulnerabilidad que tienen dichos elementos de ser afectados". DAPD. Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento de Bogotá. Bogotá D.C., 2000, pág. 51.

- La *política habitacional (Art. 158),* dirigidas a prevenir y controlar la urbanización y la construcción ilegales.

- El *subprograma de reasentamiento por alto riesgo no mitigable y por obra pública (Art. 285)*, dirigido a la atención de la población asentada en zonas declaradas de alto riesgo.

Diagrama 33. Esquema de encadenamiento - Crecimiento informal sobre Areas Protegidas.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Los fines adoptados para encarar el desafío del crecimiento informal contemplados dentro de los objetivos en perspectiva regional y en los componentes general y urbano. En los objetivos en perspectiva regional se plantea como prioritario detener los procesos de ocupación sobre la estructura ecológica, especialmente sobre los sistemas hídrico y orográfico, como las rondas hídricas o las franjas de adecuación de cerros *(Obj. 4; Art. 1)*, y atender el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo *(Obj. 8; Art. 1)*. De forma complementaria, en el componente general, se proponen acciones preventivas para la urbanización ilegal *(Art. 13)* y la promoción del respeto por lo público *(Art. 9)*. En el componente urbano, la política habitacional *(Art. 158)* enuncia la prevención y el control sobre la urbanización y la construcción ilegales por medio del fortalecimiento tecnológico e institucional, y define el reasentamiento de población circunscribiéndolo a las áreas de alto riesgo no mitigable, mientras que el programa de vivienda de interés social (VIS) el reasentamiento se asocia también a intervenciones de reordenamiento territorial y de obra pública *(Art. 285)*.

Los medios adoptados para cumplir con estos fines están relacionados estrechamente con la capacidad institucional para la prevención, control y recuperación de áreas de riesgo y elementos ambientales significativos ocupados de forma irregular *(Art. 6)*, así como para controlar la expansión y conexión ilegal de las redes de servicios públicos sobre áreas lejanas a las redes matrices *(Art. 12)*. Para actuar sobre este tipo de problemas, dentro del POT *(Art. 304)* se establece como meta el reasentamiento de 14.200 familias y se plantea como plazo el año 2010 (4.200 por remoción en masa y 10.000 por recuperación de corredores ecológicos), lo que implica una estrategia integral que abarca la generación de soluciones habitacionales para la población involucrada. Desde un punto de vista instrumental, los procesos de reasentamiento pueden asociarse a los planes de recuperación ambiental, a los planes de recuperación morfológica, y a los planes de manejo de los cerros orientales.

Desde el punto de vista instrumental el medio para revertir los procesos indebidos de ocupación del SAP se concentra en el subprograma de reasentamiento *(Art. 301)*, dentro del cual se asumen un conjunto de actuaciones sobre el territorio que involucran una secuencia entre la identificación de procesos de ocupación, el seguimiento a estos procesos, el control efectivo para evitar un mayor impacto sobre los elementos ambientales y distintos grados de responsabilidad que involucran tanto a las alcaidías locales como a las Secretarías de Gobierno, de Hábitat y, directamente, a la caja de Vivienda Popular.

Visto desde la perspectiva de la programación de actuaciones concretas para encarar el tema de la liberación de las áreas ambientales protegidas, dentro de los programas estructurantes se incluyó el subprograma de reasentamiento en los siguientes términos con el objetivo de reasentar a 1.420 familias anuales, para un total en el año 2010 de 4.200 familias en riesgo por remoción en masa y 10.000 familias en por riesgo ante inundaciones *(Art. 304)*. Dentro de los programas prioritarios *(Art. 61)*, el proceso de recuperación de las áreas invadidas por efecto del crecimiento sobre áreas protegidas se asume desde: I) el programa sobre el Aumento del Índice de Seguridad Humana *(Art. 62)*, el cual incluye un subprograma para evitar la generación de nuevos riesgos y para la mitigación de los riesgos existentes y un proyecto por medio del cual se remarca la necesidad del reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable; y ii) el programa de Sostenibilidad Ambiental, el cual incluye dentro del subprograma sobre ecosistemas estratégicos y biodiversidad, tres proyectos: la consolidación del sistema rural de áreas protegidas, la recuperación de humedales urbanos, y la recuperación de quebradas urbanas. Finalmente, dentro de los proyectos de corto plazo del POT (2004-2007), se plantea la intención de detener el crecimiento informal sobre áreas protegidas por medio de un proyecto para la consolidación del sistema rural de áreas protegidas, y por medio del programa de vivienda de interés social dentro del cual se reitera el reasentamiento de familias en zonas de alto riesgo no mitigable.

Por tanto, el tema del crecimiento indebido sobre áreas ambientales protegidas se enfrenta dentro del POT por medio del programa de reasentamiento, el cual se vincula de forma estrecha con la implementación del actual programa de monitoreo, seguimiento y control. El encadenamiento de los temas asociados a este tema se trata de forma adecuada dentro del articulado, definiendo el problema, proyectándolo y estableciendo tareas programadas para su ejecución.

2.3.2.3 Crecimiento sobre Bordes Urbanos

Dentro del encadenamiento de las decisiones adoptadas en el POT en relación con los bordes urbanos no se incluyen alusiones directas a este concepto, el cual se debe asociar a la noción de periferias urbanas expresadas por medio de corredores ecológicos paralelos al perímetro urbano, franjas de transición entre el territorio urbano y rural, y como de frontera entre las áreas distritales y los municipios cercanos donde se presentan procesos de conurbación.

La noción de borde en zonas periféricas implica áreas diferenciadas en: i) sur: sector con condiciones geomorfológicas asociadas a la entrada del río Tunjuelo sobre las zonas de baja pendiente de la sabana de Bogotá, conformando una barrera física de pendientes medianas y altas que aíslan el sector de Usme del resto del territorio marcando una transición con las áreas rurales del extremo sur de áreas urbanizadas con barrios predominantemente de origen informal; ii) norte: sector de bajas pendientes atravesado por elementos del sistema hídrico en sentido oriente-occidente, en el cual coexisten relictos de bosques naturales con zonas de potreros, barrios de origen ilegal, asentamientos suburbanos, equipamientos educativos, cementerios, centros de servicios, industrias livianas y zonas de invernaderos, articulados alrededor de la autopista norte de la ciudad; iii) occidente: franja de transición de bajas pendientes entre zonas urbanizadas, zonas por desarrollar y la ronda de protección del Río Bogotá, interrumpida en su punto medio por la mega-estructura del Aeropuerto Internacional El Dorado; iv) oriente: franja de protección entre las zonas de reserva forestal de los cerros orientales dentro de la cual se presentan zonas abandonadas de antiguas canteras, barrios piratas, invasiones, asentamientos de origen formal y pequeñas zonas de producción agrícola.

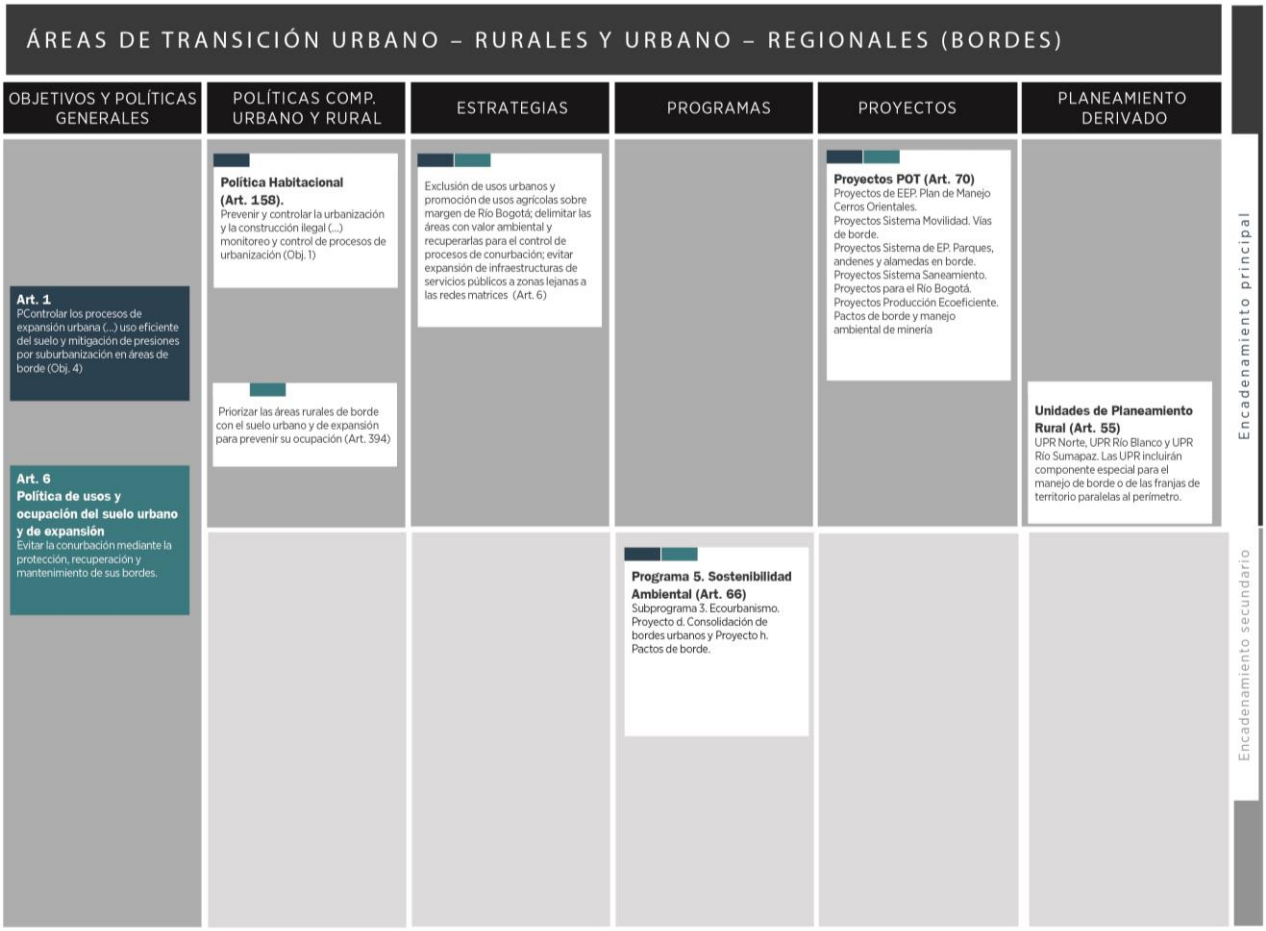
Sobre cualquiera de los bordes descritos se han presentado procesos salteados de urbanización por medio de los cuales se ha extendido la ocupación antrópica del territorio siguiendo los ejes viales principales de la ciudad (la autopista norte, las avenidas calle 80 y calle 13, y las autopistas hacia el llano y el sur), conformando procesos diferenciados de conurbaciones que reflejan de alguna manera la composición estratificada de los tejidos residenciales urbanos: suburbanas hacia el norte y nor-occidente; urbanas de estratos medios hacia el occidente; urbanas de estratos bajos hacia el sur; y urbanas mezcladas entre estratos bajos y altos hacia el oriente.

Dentro del encadenamiento de las decisiones relacionadas con el crecimiento sobre los bordes urbanos, estos son tratados de forma directa o indirecta en todos los componentes y escalas de las decisiones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), exceptuando los programas estructurantes. Debido a la complejidad de este tema, el análisis del encadenamiento entre fines y medios implica recurrir a las nociones primarias que dan origen a su definición o al conjunto de problemas alrededor de los cuales se formulan acciones y actuaciones puntuales por medio de las cuales se asume su condición de franja delimitante entre dos realidades geográficas y territoriales con características relativamente diferentes.

Análisis de Fines y medios

Uno de los grandes propósitos de los POT de los años 2000 y de 2003 era el de evitar los procesos de conurbación con los municipios vecinos mediante la protección, recuperación y mantenimiento de las zonas de manejo y protección ambiental del Río Bogotá, la franja de transición de los cerros orientales, y las zonas de transición rural del sur y norte de la ciudad (pág. 55 del DTS). La consolidación de estos bordes implicaba también la definición del perímetro de servicios y el control sobre las redes matices de servicios públicos (acueducto y alcantarillado) para evitar su extensión y conexión por fuera de este perímetro.

Diagrama 34. Esquema de encadenamiento - Crecimiento sobre Bordes Urbanos.



Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 190 de 2004.

Para conformar los bordes urbanos definiendo el límite del crecimiento de la ciudad, en el POT se adoptaron directrices relacionadas con:

- La política sobre el uso y ocupación del suelo *(Art. 6)*, dirigidas a evitar la conurbación mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: cuenca del Río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte.

- La política sobre la recuperación del espacio público *(Art. 13)*, dirigidas a promover el respeto por lo público.

- La política habitacional *(Art. 158)*, dirigidas a prevenir y controlar la urbanización y la construcción ilegales.

- El componente rural *(Art. 394 y sigs.)*, dirigido a priorizar las áreas rurales de borde para prevenir su ocupación.

Es en este marco como los fines adoptados dentro del POT para atender los problemas asociados a los bordes urbanos se relacionan con propósitos de todas las escalas. En la regional se plantea la mitigación

a las presiones de suburbanización de la Sabana y los cerros colindantes *(Obj. 4; Art. 1)*, y se reconoce que hay implicaciones directas sobre las áreas de transición entre las actividades urbanas y rurales relacionadas con el usos y consumo de recursos naturales *(Obj. 6; Art. 1)*. En el componente general, se establece el propósito de evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: cuenca del Río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte *(Art. 6)*.

De forma complementaria, a escala urbana se plantea, por un lado, la prevención, control y reacción ante procesos de urbanización informales y, por otro, la obligación de atender a la población localizada en zonas de riesgo por medio de proceso de reasentamiento *(Art. 158)*. Finalmente, en el componente rural se llama la atención sobre la contención del crecimiento sobre los bordes urbanos, apoyada en la integración del territorio rural a un sistema de planeación distrital y en la priorización de la prevención de la ocupación de las áreas rurales que limitan con suelo urbano y de expansión *(Art. 394)*.

Para alcanzar los fines propuestos, los medios seleccionados y adoptados dentro del POT implican, ante todo, el establecimiento de un perímetro de servicios por medio de cuya consolidación fuese posible el control de conexiones ilegales por fuera de las áreas urbanas o de expansión *(Art. 6)*, la delimitación de las áreas de borde por medio de corredores (franjas de entre 50 y 100 metros paralelas al perímetro urbano) y expansión con valor ambiental para recuperarlas y protegerlas de posibles invasiones estableciendo un régimen especial de usos (Arts. 100 y 103), y dar un manejo diferenciado en cuanto a los tamaños mínimos de lotes y los índices de ocupación y construcción para las franjas de transición de los cerros *(Art. 362)*.

Desde un punto de vista instrumental, el planeamiento y gestión de los bordes urbanos se asoció al manejo de las zonas de manejo y preservación ambiental (ZMPA) de los ríos Bogotá y Tunjuelo, la cual implica un componente normativo general y decisiones de orden regional, a la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Zonal (POZ) para los extremos norte y sur de la ciudad, a la adopción de plan de manejo de los cerros orientales, y a la adopción y ejecución de las Unidades de Planeamiento Rural.

El conjunto de estos instrumentos aborda el tema de los bordes de forma diferenciada. Por un lado, la delimitación de las ZMPAs implica la preservación de franjas de protección ante posibles inundaciones del Río Bogotá sobre las cuales los procesos de expansión urbana deben asumir estrategias de transición; por otro, los POZ deben establecer las condiciones de la transición urbano-rural y urbano-regional; mientras que dentro de las UPR se deben caracterizar y delimitar los terrenos y franjas que limitan con las áreas por urbanizar estableciendo su correspondiente régimen de usos. De forma complementaria, el POT incluye un conjunto de instrumentos de gestión del suelo por medio de los cuales las entidades distritales pueden intervenir los terrenos que involucran bordes, ya sea porque son de utilidad pública, por que involucran elementos del sistema de áreas protegidas, o por que deben ser liberados o manejados de forma concertada.

Desde el punto de vista de la programación de ejecuciones tendientes a determinar el tipo de crecimiento permitido en los bordes urbanos, as actuaciones por medio de las cuales se propone afrontar el tema implican al subprograma de ecourbanismo, dentro del cual se prevé la planificación y control de los bordes urbanos y la adopción de pactos de borde *Art. 66*), y los proyectos de adopción del plan de manejo de los cerros, de recuperación y construcción de espacio público alrededor del Parque Entrenubes, así como de alamedas y sistemas de saneamiento básico de escala urbana en los terrenos perimetrales de las zonas urbanas y de expansión.

En sumo, el tema del control del crecimiento en los bordes, asociado a la noción de las periferias urbanas, es tratado con suficiencia dentro del encadenamiento de las decisiones del POT, aún cuando no se haya asumido como una categoría dentro de los elementos que determinan el diagnóstico, la formulación y la proyección del plan general y que, por lo tanto, no haya sido ni conceptualizado de forma directa ni formulado dentro de los programas estratégicos. Las evidencias de su importancia dentro de los contenidos del POT indican que merece ser resaltado como un tema autónomo, que implica un tratamiento diferenciado para cada una de las periferias urbanas de la ciudad, y que requiere de un encadenamiento completo entre los fines y medios del cual adolece actualmente.

2.3.3 Conclusiones generales del Análisis de Fines y Medios del Eje Ocupación Territorial

Los retos que se plantea el POT con respecto a la consolidación urbana, el crecimiento ordenado sobre zonas de expansión y la configuración de bordes de transición ambiental, se abordan de formas diferenciadas acordes con estrategias de intervención delineadas desde las políticas generales. El análisis detallado de las líneas de análisis de este eje de evaluación evidencia que todos se atienden abarcando objetivos, lineamientos de política, enfoques tácticos, planeamiento, y los proyectos requeridos para su ejecución. No obstante, se presentan dentro del plan en forma fragmentada, en parte a causa de su estrcutura jurídica (discutida en el análisis de suficiencia) y en parte debido a la segmentación del plan por componentes. No todos los asuntos se desarrollan con la misma profundidad.

A continuación. se sintetizan algunos de los hallazgos y aprendizajes principales:

a. El análisis de articulación de fines y medios sugiere que con respecto al reto de la ***consolidación***:

- No hay una consecuencia concreta ante la idea de organizar la ciudad a partir de su *estructura histórica*, ni se incluye ningún instrumento por medio del cual fuese posible establecer escenarios de ejecución, estímulos y mecanismos de gestión para la participación del sector privado en la implementación de proyectos de conservación, y mucho menos recursos programados para implementar actuaciones concretas sobre los bienes con valor patrimonial.

- No se asigna una responsabilidad institucional clara a ninguna de las empresas operadoras distritales para asumir la ejecución del programa de *consolidación de los tejidos residenciales*, dejándolo apenas en un enunciado sin contenidos.

- El encadenamiento de decisiones tendientes al cambio de uso y la *redensificación* de las zonas deterioradas de la ciudad implica casi todos los temas necesarios, pero no se establecen ordenes de prioridad para su intervención ni se asignan recursos programados a largo plazo para garantizar su ejecución.

- La consolidación de *vacíos urbanos* se asocia directamente a los planes parciales de desarrollo, pero no se incluyen lineamientos espaciales sobre su papel cualificador e integrador en los entornos urbanos en los cuales se requieren.

- Los programas de *mejoramiento integral* incorporan lineamientos generales para su incorporación al desarrollo urbano, pero su implementación no hace énfasis suficiente en el papel de coordinación institucional y obligatoriedad que requiere; el planeamiento derivado que deviene del respectivo tratamiento permite identificar proyectos puntuales para mejorar la cualificación de grandes

sectores de barrios de origen informal, pero estos no involucran un programa de inversiones perentorio, de forma tal que cada nueva administración debe decidir sobre la forma como se debe ejecutar y sobre el alcance de las intervenciones.

- Los planes de mejoramiento integral de los centros poblados rurales se esbozan dentro del articulado soportándose en la adopción de las UPRs, pero adolece de suficientes instrumentos institucionales (responsable) y financieros para su coordinación y ejecución, quedando nuevamente como enunciados que no superan la etapa de la formulación y adopción del respectivo instrumento de planeamiento.

- La delimitación de *áreas de producción rural* por sí mismas no garantizan su consolidación, en consecuencia, al revisar las decisiones relacionadas con este tema, no se hallan mecanismos por medio de los cuales se garantice, desde el ordenamiento territorial, su fortalecimiento e incorporación a las dinámicas económicas de los centros de consumo.

Con respecto al propósito de ***crecer*** de forma ordenada sobre las áreas de expansión e intervenir los bordes urbanos y el suelo protegido, el plan de ordenamiento incorpora la mayor parte de los aspectos necesarios para su ejecución dando especial relevancia a los planes parciales de desarrollo en expansión y a los procesos de reasentamiento. Estos dos temas, presentados con cierto desorden a lo largo del articulado, permiten direccionar los procesos de gestión de suelo hacia la producción de vivienda de bajo precio y los programas de reasentamiento hacia la consolidación de las estructuras físicas y antrópicas de los bordes urbanos.

Desde el punto de vista de los vacíos encontrados sobre estos asuntos, se encontró que:

- El *crecimiento sobre áreas de expansión* sobre los extremos norte y sur de la ciudad se inscribe en los POZ y se instrumenta mediante planes parciales, pero no cuenta con instrumentos suficientes para su gestión y para la generación de soluciones urbanas integradas a los paisajes urbanos y los contextos geográficos dentro de los cuales se deben desarrollar.

- El manejo del *crecimiento informal* sobre suelo protegido se limita a los programas de reasentamiento, dejando incompleto el ciclo de incorporación a los suelos públicos al no establecer los responsables institucionales de su apropiación y tenencia, ni los suficientes instrumentos financieros e institucionales para su ejecución. Se trata de un tema en el cual el universo del problema ha aumentado de forma constante sin que se cuente con recursos suficientes (ni institucionales ni financieros) para su implementación dentro de los plazos planteados dentro del POT.

- Si bien el control sobre los procesos informales que se presentan en los bordes urbanos se enuncia de forma clara e incluye los mecanismos para su ejecución, su gestión y financiamiento, no se refleja en los proyectos incluidos dentro del POT, dejándolos a la deriva de la adopción de instrumentos de planeamiento que requieren de largos periodos para su adopción y ejecución (como los POZs y los PPs y en el territorio rural, las UPR). No obstante, decisiones judiciales han impuesto condiciones de excepción y de inmediato cumplimiento a la implementación de medidas sobre el borde oriental (Fallo de Cerros Orientales), sobre el borde occidental (Fallo del Río Bogotá) y sobre el borde sur (Valle Aluvial). Entre tal tipo de decisiones, se destacan las ordenes de prestación de servicio de acueducto derivados de tutelas, las cuales **anulan** el efecto del perímetro urbano como instrumento de control de crecimiento, generando incertidumbre presupuestal para las empresas de servicios

públicos (especialmente la EAB), e incentivando nuevas dinámicas de loteo pirata, hoy denominado como el fenómeno de los Tierreros.

2.4 Hallazgos generales del Análisis de Articulación de Fines y medios - Lecciones Aprendidas

El desafío que representó el proceso de construcción del presente análisis, para el cual fue necesario definir una metodología especial de identificación y rastreo de las decisiones asociadas a los temas de análisis específico de evaluación, estructurados a partir de la definición de ejes estratégicos, fue en sí mismo el principal aprendizaje de esta evaluación de articulación de fines y medios. El hecho de que fuese necesario un proceso analítico de alta complejidad para establecer las cadenas de decisión que se construyeron en el plan para lograr sus propósitos, indica que no son explícitas y que en consecuencia, no es fácil para los usuarios del plan, en particular las entidades Distritales, comprender los compromisos del plan, ni mucho menos su papel en los procesos que implícitamente se derivan del plan para cumplir los propósitos.

La lectura sectorial del plan, es la aproximación natural de las entidades ejecutoras para su aplicación. No obstante, es un tipo de lectura que les impide ver los procesos en los cuales están inscritas las diferentes tareas que han quedado a su cargo, y en ausencia de un sistema de expediente Distrital, ha dificultado la concurrencia de las entidades cuando les corresponde un paso que hace parte de un proceso mayor.

La primera lección aprendida derivada del presente ejercicio de articulación de fines y medios, es que aunque el plan esté a grandes rasgos bien encadenado en una gran mayoría de los asuntos que aborda, es necesario desarrollar e institucionalizar los diagramas o tableros de control que sinteticen los compromisos de las entidades, en un marco de gerencia de los procesos POT. Es claro que los funcionarios de las entidades comprenden el plan de manera fragmentada, y no logran interpretar los encadenamientos con la claridad y rapidez necesarios para incorporarlo como herramienta que oriente su gestión cotidiana.

No es viable que cada sector en cada administración se vea avocado a realizar un ejercicio homólogo al que se ha tenido que estructurar para el presente análisis. Para que el POT efectivamente oriente la gestión de las entidades, es necesario que las entidades lo comprendan, establezcan planes de acción institucionales de mediano plazo para poder asumir sus compromisos frente al plan. Lo podrán hacer solamente en tanto conozcan el mapa de cada línea estratégica de decisión, gestión y actuación territorial de manera que identifiquen automáticamente e incorporen a su gestión cotidiana las tareas de implementación del plan que les corresponde estar cumpliendo.

En ese sentido, la segunda lección aprendida, es que este ejercicio de mapeo, debería incorporarse al inicio de la vigencia del plan (o incluso como parte de su formulación), no al final. La utilidad práctica de este ejercicio como evaluación queda reducida tan solo a la reflexión. Por el contrario, el mapeo de las decisiones entendido como la identificación de procesos tendientes a resultados, podría constituir una herramienta para planificar y priorizar la gestión de las entidades, demás de un mecanismo de gerencia general del POT, incluyendo el hecho de que constituiría la base de un sistema de seguimiento a su reglamentación, implementación y ejecución enfocado en el enlazamiento del trabajo de las entidades hacia el logro de RESULTADOS territoriales.

De allí surge una tercera lección aprendida, que tiene que ver con la manera en que se “confecciona” el plan. Para poder enfocar el esfuerzo institucional en el logro de los objetivos, es necesario contar con

referentes para ir evaluando los resultados intermedios. Esto implica que establecer las aspiraciones generales es importante, pero que debe ir de la mano con especificar objetivos tangibles asociados a las mismas, de manera que sea posible verificar el avance concreto hacia las transformaciones deseadas en largo plazo.

El plan vigente, en todos los ejes evaluados, determina algunas metas implícitas, pocas explícitas, la mayoría de ellas sectoriales o asociadas a la ejecución de proyectos. No obstante, si se consideran las reflexiones anteriores, en la lógica de hacer visibles líneas de proceso, la definición de *mojones* intermedios, hace posible a las entidades trazar hojas de ruta de corto plazo, en el trayecto hacia objetivos mayores. Esta reflexión se ilustra en lo que respecta el planeamiento derivado, pues el logro de los objetivos de todos los ejes evaluados es dependiente del desarrollo de estudios y/o la adopción de instrumentos de planeamiento de detalle a los cuales nadie hace seguimiento. Alcanzar metas intermedias (como cumplir un comproiso de gestión o reglamentación) se convierte en la ruta crítica para definir las actuaciones territoriales específicas de las cuales depende el avance real hacia los objetivos.

La cuarta lección, se relaciona con el *encadenamiento institucional*. Al referirse a las cadenas de decisión, los análisis en los tres ejes sugieren que la estructura institucional del D.C. por sectores favorecería el seguimiento estratégico del POT, en virtud de que varias cabezas de sector en ejercicio de sus funciones naturales, podrían hacer seguimiento a algunas de las dinámicas que interesan prioritariamente al POT, y además actúar como coordinadores de las intervenciones que enlazan las entidades del sector.

Las grandes apuestas de un POT, tienden a abordar desafíos similares a los que se han evaluado en este ejercicio para el POT vigente. Es así como los aspectos ambientales tienen en la SDA a su veedor natural. Los asuntos asociados al modelo de ocupación, corresponden naturalmente a Hábitat. Mientras que por su parte, los asuntos asociados a la estrategia espacial, corresponden al resorte propio de la función de la SDP. En este sentido, lo que puede inferirse es que estas cabezas de sector necesitarían replantearse la manera en que cumplen sus funciones de seguimiento y de coordinación, porque deberían hacerlo *primero* y *por lo menos* en lo que exija la implementación del POT y *adicionalmente* en lo que otras dimensiones de la gestión de su sector lo demanden.

La quinta lección, está estrechamente relacionada con los hallazgos del Análisis de Suficiencia Jurídica, del componente 1 de este documento. Tiene que ver con que la técnica de redacción jurídica del plan, puede llegar a afectar la implementación y seguimiento del mismo. El proceso de análisis del plan por línea de análisis fue particularmente difícil cuando se intentó conectar los objetivos y políticas generales del Decreto 190 de 2004, con las decisiones específicas asociadas. Esto sucedió, porque no hubo desde el plan consistencia técnica en la definición de objetivos, lineamientos, políticas y otros conceptos asociados a la definición de QUÉs, ni tampoco en la definición de estrategias, programas, proyectos y otros conceptos asociados a la definición de CÓMOs. La técnica de redacción jurídica integró en un mismo artículo QUÉs y CÓMOS haciendo imposible determinar los diferentes tipos de decisión y por ende reconocer sin dificultad las cadenas de decisiones que tendrían que estructurar los sistemas y procesos de seguimiento. Evidencia de ello, es la enorme dificultad que representó para la SDP a lo largo de más doce años de vigencia de este POT, la estructuración de un sistema de Expediente Distrital.

Finalmente, además de los hallazgos específicos que ya se han señalado en las conclusiones por eje, es importante resaltar que el ejercicio de análisis de articulación de fines y medios ha sido muy útil para comprender la naturaleza dinámica que deben tener los sistemas de seguimiento y gerencia institucional para implementar el POT. Este análisis, sumado al de cumplimiento de objetivos, ha puesto en evidencia que el POT es un PROCESO ACUMULATIVO de perfeccionamiento y profundización de las decisiones de

ordenamiento territorial. ¿Por qué plantearlo así? Porque observar las cadenas de decisiones que finalmente conducen a las actuaciones territoriales que generan las transformaciones para el logro de los objetivos, ha resaltado el hecho de que no es posible determinar si el plan se ha cumplido, ni tampoco si ha tenido los efectos deseados, sin llegar a observar las decisiones más específicas al final de lal cadena. Por lo tanto, evaluar y monitorear los avances en la implementación del POT implica disponer de esquemas también acumulativos de reporte *que capturen el proceso de definición y ejecución* de las actuaciones territoriales. Esto significa que los planes de detalle también necesitan el desarrollo de algunos indicadores clave como mecanismos de seguimiento de su propia implementación.