

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

Documento Resumen

Bogotá, Agosto de 2019

Documento Resumen

Tabla de contenido

Introducción	5
1. Contexto general de la Revisión General del POT de Bogotá.....	5
2. Datos poblacionales y demandas territoriales.....	10
2.1. Crecimiento Poblacional.....	12
2.1.1. Los conteos preliminares de población del Censo del DANE de 2018.....	12
2.1.2. Las Omisiones del DANE.....	15
2.1.3. Saldo Vegetativo.....	16
2.1.4. Saldo Migratorio.....	17
2.1.5. Escenarios Poblacionales Proyectados.....	18
2.2. Demanda de Vivienda en el horizonte del POT	19
2.2.1. Reducción del Tamaño de los Hogares y Demanda de Vivienda	19
2.2.2. Construcción y Venta de Vivienda en Bogotá.....	21
2.2.3. La Vivienda Informal.....	22
2.2.4. La Escases de Suelos Desarrollables para VIS y VIP	23
2.2.5. Necesidad de vivienda en el horizonte del largo plazo del POT.....	26
2.2.6. Asignación de tratamientos para la generación de vivienda nueva.	27
2.3. Consecuencias en el modelo territorial.....	29
3. Retos de la Revisión General del POT de Bogotá.....	30
4. Visión del ordenamiento territorial: Mejorar la Calidad de Vida.....	40
4.1. Principios del ordenamiento territorial bogotano	41
4.1.1. Principio de Sostenibilidad.....	41
4.1.2. Principio de Gobernabilidad / Gobernanza	42
4.2. Políticas para el ordenamiento territorial de Bogotá.....	43
4.2.1. Política de Ecoeficiencia.....	43
4.2.2. Política de Equidad	44
4.2.3. Política de Competitividad.....	45
4.2.4. Política de Gobernabilidad / Gobernanza	46
5. Modelos de ocupación y del ordenamiento del territorio.....	47
5.1. Justificación de la revisión del modelo de ocupación territorial	48

5.2. Lineamientos para orientar el nuevo modelo de ocupación territorial	49
5.3. Escalas del nuevo modelo de ocupación territorial	49
5.3.1. Modelo de ordenamiento y ocupación supramunicipal.....	49
5.3.2. Modelo de ocupación urbana	50
5.3.3. Modelo de ocupación rural	51
6. Componentes estratégicos de la Revisión General del POT de Bogotá	53
6.1. Resiliencia, gestión del cambio climático y gestión del riesgo	53
6.1.1. Cambio Climático.....	54
6.1.2. Gestión del riesgo.....	56
6.2. Estructuras del territorio.....	57
6.2.1. Estructura Ambiental y de Espacio Público - EAEP	58
6.2.2. Estructura Funcional y de Soporte - EFS.....	63
6.2.3. Estructura Social y Económica - ESE.....	66
7. Estrategia normativa.....	73
7.1. Metodología y componentes de la estrategia normativa urbana	75
7.1.1. Los trazados urbanos.....	75
7.1.2. Las tipologías arquitectónicas	79
7.1.3. Zonas Urbanas Homogéneas	82
7.2. Áreas de actividad	84
7.2.1. Usos del suelo	87
7.2.2. Mitigación de impactos.....	88
7.3. Tratamientos urbanísticos.....	90
7.4. Sectores Normativos	91
7.4.1. Código para interpretar la norma urbana.....	91
7.4.2. Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).....	92
7.5. Metodología para la asignación de normas urbanísticas en suelo rural.....	92
8. Instrumentos de planeamiento complementario	93
8.1. Instrumentos de Planeamiento de Primer Nivel.....	94
8.2. Instrumentos de Planeamiento de Segundo Nivel.....	95
8.3. Instrumentos de Planeamiento de Tercer Nivel.....	96
8.4. Instrumentos de Gestión	96
8.4.1. Instrumentos para el reparto equitativo de cargas y beneficios.....	97
8.4.2. Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial.....	97
8.4.3. Instrumentos para facilitar la adquisición de inmueble y predios	98

8.4.4. Instrumentos de financiación	98
9. Gestión territorial	99
9.1. Mecanismos para la gestión y ejecución del POT	99
9.2. Proyectos del POT de Bogotá.....	100
9.2.1. Proyectos estratégicos.....	101
9.2.2. Proyectos estructurantes.....	102
9.2.3. Proyectos detonantes	103
9.3. Programas del POT	103
9.3.1. Programas de urbanismo estratégico.....	103
9.3.2. Programas de urbanismo básico	104
9.4. Programa de ejecución del POT de Bogotá.....	105
9.4.1. Parámetros y directrices para el ajuste del Programa de Ejecución	105
9.4.2. Criterios de priorización para proyectos	106
9.5. Monitoreo, seguimiento y evaluación	107
9.6. Institucionalidad para la gestión del POT	107

Documento Resumen

Introducción

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.2.1.2.3.3. del Decreto Nacional 1077 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el Documento Resumen que se presenta a continuación constituye uno de los medios de divulgación y socialización del POT con el propósito de que la ciudadanía conozca de manera sintética las conclusiones generales del mismo. De acuerdo con dicha norma, este documento, junto con el Documento Técnico de Soporte y el Acuerdo que adopta el POT, constituyen los documentos básicos con que se presenta el POT, en los cuales se consignan los resultados del proceso de planificación del ordenamiento territorial. Este Documento Resumen contiene una explicación didáctica de los objetivos, estrategias y políticas del Plan y de los principales retos que resultaron de sus diagnósticos, de forma tal que se presentan sintéticamente los problemas a resolver y las propuestas para la organización del territorio urbano y rural.

Sin embargo, en el caso de la presente Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial RG-POT, el Documento Resumen está acompañado de seis documentos principales a saber: Documento de Evaluación y Seguimiento, el Diagnóstico General, el Documento Técnico de Soporte, la Memoria Justificativa y el Proyecto de Acuerdo.

En concreto, en el presente Documento Resumen se retoman los principales retos del ordenamiento territorial distrital, se define la visión futura del territorio distrital por medio de la cual se plantea atender cada uno de estos retos, se plantean los modelos de ordenamiento y ocupación que requieren la región, las áreas rurales y las áreas urbanas del territorio distrital para orientar su implementación, se describen los componentes estratégicos que estructuran la puesta en marcha de las decisiones territoriales requeridas para los siguientes 12 años, se sintetiza la estrategia normativa y los tipos de instrumentos de planeamiento complementario que regularán su ejecución y, se resume el tipo de gestión y los tipos de programas y proyectos que le darán forma concreta a los propósitos generales y particulares de este Plan General.

1. Contexto general de la Revisión General del POT de Bogotá

La RG-POT es una actualización los lineamientos de política territorial, las estrategias generales y los objetivos específicos por medio de los cuales se orientan en el largo plazo los propósitos sobre el desarrollo físico del Bogotá. Quiere decir lo anterior, que no se parte cero, es decir, no se está elaborando un nuevo POT, ya que el vigente (DD 190/04) ha sido evaluado y por tanto la revisión se hace en cumplimiento del marco legal nacional y en consecuencia con la necesidad de revisar las dinámicas asociadas al desarrollo físico y ambiental de los ámbitos urbano y rural, para determinar aquellos asuntos y aspectos territoriales estratégicos sobre los cuales se deben concentrar los esfuerzos de toda la sociedad bogotana en los siguientes 12 años.

De esta manera, el Distrito Capital de Bogotá haciendo uso de la competencia conferida por Ley 388/97, adoptó el primer Plan de Ordenamiento Territorial a través del Decreto 619/00, el cual fue modificado y revisado por el Decreto 469 de 2003; dichas normas fueron compiladas en el Decreto 190 de 2004. De otra parte, el POT fue modificado excepcionalmente por el Decreto 364/13, y recientemente el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá declaró su nulidad, quedando vigente el POT adoptado mediante Decreto 190/04.

De acuerdo con las anteriores disposiciones y atendiendo lo previsto en el artículo 28 de la Ley 388/97 y la Ley 1551/12 que dispuso, como regla única y general, que “(...) los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años”, a la fecha se advierte que su vigencia de largo plazo (tres periodos constitucionales de administraciones locales) se encuentra cumplida, considerando que dicho término concluyó el 31 de diciembre de 2015¹. Adicionalmente, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en pronunciamiento al respecto, aclaró que, aunque la vigencia del POT puede entenderse condicionada a tres (3) periodos constitucionales equivalentes a 12 años, ello no significa que la revisión general solo pueda emprenderse cuando inicia el periodo constitucional subsiguiente al del vencimiento del plazo, sino que esta puede iniciarse en cualquier momento desde que se encuentre cumplida la vigencia. Esto significa que los POT deben revisarse de manera general cada 12 años, plazo que resulta concordante con el cumplimiento de los tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales, sin que exista término preclusivo para iniciar y presentar la revisión general al Concejo para su trámite y aprobación.

En virtud de lo anterior, el Plan Distrital de Desarrollo “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS” 2016-2020, adoptado mediante Acuerdo 645 de 2016, definió como uno de sus ejes transversales el N° 4 denominado “Nuevo Ordenamiento Territorial”, para atender la necesidad planteada y cuyo propósito central es el dotar a la ciudad de normas que regulen el ordenamiento y le permitan incorporar el principio de democracia urbana en su desarrollo. Esto se traduce en términos de la obligación que tiene el Distrito Capital de Bogotá de actualizar el modelo y la estrategia de ordenamiento territorial en un horizonte de largo plazo, generar acciones y actuaciones urbanísticas e instrumentos de planeamiento, gestión y financiación que apunten a su concreción e identificar proyectos estratégicos integrales que produzcan mayores impactos con el fin de lograr que sus habitantes accedan a mejores condiciones de calidad de vida, mediante el acceso al espacio público, al espacio peatonal, a la infraestructura pública, a los servicios públicos, a las viviendas y a todos los soportes necesarios para el disfrute de la ciudad.

Una síntesis del proceso adelantado a la fecha nos permite ver los siguientes avances: este proceso, abierto y participativo, se empezó en el año 2016 tiempo durante el cual se adelantaron las etapas Preliminar y de Diagnóstico, que tuvieron como fin la evaluación del POT vigente y la integración, articulación, organización y armonización de información sólida y de calidad para la formulación del diagnóstico. Durante el año 2017 se adelantó la etapa de

¹ Concepto de la Sala de Consultas del Consejo de Estado. Septiembre 2 de 2013. radicado número 11001-03-06-000-2013-00397-00 (2162).

Formulación cuyo alcance consistió en la elaboración de la propuesta preliminar de Plan de Ordenamiento Territorial para presentar a consideración de las instancias de participación, así como la propuesta normativa y los documentos asociados que corresponden a una revisión general de todos los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial; también este proceso comprendió un momento de articulación interinstitucional y de participación ciudadana, que requirió de un proceso continuo de retroalimentación y ajustes, dada la construcción colectiva y concertada de la norma que demandó realizar ajustes permanentes a los documentos iniciales. Teniendo como base las discusiones, sugerencias y el trabajo interinstitucional y de participación realizado, el año 2018 permitió consolidar la propuesta por parte de la Administración Distrital, la cual se presentó a consideración de las autoridades ambientales dentro de la fase de concertación que establece la Ley 388/97. Paralelamente se dio inicio a las convocatorias y audiencias públicas para la discusión del proyecto de revisión del POT.

De esta manera, el proceso de revisión general del POT de Bogotá cuenta con las resoluciones de concertación de los asuntos ambientales expedidas por la Corporación Autónoma Regional - CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA.

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

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

Adicionalmente, en paralelo a lo anterior, se adelantó el proceso de participación ciudadana con agremiaciones, grupos de interés y en espacios territoriales urbanos y rurales que incluyeron convocatorias a escala de cada una de las Unidades de Planeamiento Zonal de la ciudad, y se contó con el concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD. Esta fase de Concertación culmina con la presentación de la propuesta RG-POT a consideración del Consejo de Gobierno Distrital, con lo cual se da paso a la última fase del proceso, en este caso la de adopción por parte del Concejo Distrital.

- Definición y alcance del Ordenamiento Territorial como ejercicio de Planeamiento

En Colombia, planear el territorio significa adoptar un conjunto de lineamientos y medidas por medio de los cuales sea posible intervenir de forma armónica y sostenible todos los elementos naturales estructurales del territorio y los físicos construidos por el hombre, para procurar el mayor provecho posible para el conjunto de la sociedad que lo habita.

La L388/97 adopta como principios del ordenamiento territorial (Art. 2) la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; y plantea objetivos generales (Art. 1) que abarcan acciones y actuaciones urbanísticas dirigidas a:

- Armonizar y actualizar todas aquellas **determinantes legales de superior jerarquía**, como la Constitución Nacional, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, o las ambientales.
- Promover la **conurrencia armoniosa** de todos los niveles del Estado que inciden sobre los territorios municipales con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- Establecer mecanismos que promuevan el **uso equitativo y racional del suelo**.
- Preservar y defender el **patrimonio ecológico y cultura**.
- Incorporar la **gestión del riesgo** para la prevención de desastres.
- Garantizar la **función social de la propiedad** que permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.
- Velar por la **creación y la defensa del espacio público**.
- Ejecutar **acciones urbanísticas eficientes**.
- Facilitar la ejecución de **Actuaciones Urbanas Integrales**.

Es así como el planeamiento territorial colombiano se inscribe en definiciones que son armónicas con el planeamiento urbano, que ha sido discutido ampliamente en las agendas internacionales como la Nueva Agenda Urbana (NAU) promovida por ONU-Hábitat o los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y con el planeamiento ambiental y regional implícito a las discusiones planteadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) o la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA).

Para sintetizar esta definición, podemos mencionar que “la planificación urbana surge como un proceso de descripción, análisis y evaluación de las condiciones de funcionamiento de las ciudades para generar propuestas de diseño y formular proyectos que permitan regular la dinámica urbana y ambiental de cualquier ciudad (Real Academia Española, 2001) y atender las anomalías existentes entre sus condiciones del desarrollo económico, social y espacial (Sánchez de Madariaga, 2008), dentro de un plazo de tiempo que demanda una programación, seguimiento y control bien definido (Osorio, 1974)”. (Ornes, 2009)².

² Ornes, Sandra “El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano”, Revista *Poloteia*, No. 42, Vol. 32 págs. 197-225, Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2009.

Con base en estos preceptos, la planificación urbana se convierte en una metodología que permite escoger, de un abanico de alternativas futuras, los instrumentos adecuados y más eficientes para buscar una hoja de ruta que atienda los deseos y necesidades de todos los actores involucrados en la construcción colectiva del territorio. No obstante, estos deseos no son estáticos en el tiempo, sino que por el contrario son dinámicos y cambian cada vez que el contexto local y su entorno demanden nuevos retos, oportunidades o tareas entre las que se pueden encontrar procesos de crecimiento poblacional, necesidad de vivienda, servicios básicos o complementarios, entre otros.

Ese entramado de ideas, deseos y disyuntivas, al final se ven plasmadas en un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que se convierte en la plataforma normativa que regula las actuaciones de cada uno de los actores que tienen injerencia en el territorio: la administración, los ciudadanos, los empresarios, los prestadores de servicios públicos, propietarios de predios, etc. Ese complejo armazón normativo se termina traduciendo en los derechos y deberes que tienen todos esos actores para vivir en armonía y conseguir un objetivo común en el territorio.

Por otro lado, y teniendo claro lo que le compete a este documento de resumen, la Ley 388 de 1997 introdujo los POT como instrumentos de planificación física del territorio a largo plazo, correspondiente a tres periodos constitucionales de administraciones municipales. Hay que tener en cuenta que como su ámbito de aplicación es meramente físico, su reglamentación, por ejemplo, no puede contemplar inversión en programas de integración social o de cultura (algo que sí hace el Plan de Desarrollo), pero, en cambio, reglamenta los usos del suelo y las normas volumétricas a través de las cuales se levantan las edificaciones, que garantizan que dichos programas cuenten con los espacios adecuados para su implementación.

Para ser más claros, algunos de los temas que puede reglamentar el POT son: el régimen de usos del suelo con derechos y deberes a los propietarios de los terrenos, los instrumentos de financiación y gestión del suelo, la puesta en marcha de procedimientos para la elaboración y aprobación de los planes con participación ciudadana, y las determinantes explícitas para el ordenamiento territorial relacionados con la conservación y protección del medio ambiente y el patrimonio cultural, entre otras³.

Es importante destacar que la plataforma que da base al planeamiento territorial distrital también implica el acatamiento de un régimen taxativo en términos ambientales y patrimoniales. Es decir, los POT se inscriben en determinantes de superior jerarquía que le impiden tomar decisiones por fuera de los designios que, sobre estas materias específicas o elementos de gran valor patrimonial que las constituyen, se hayan tomado.

Entre estos designios se encuentran, por ejemplo, determinantes del orden nacional como el Decreto 3600 de 2007 que reglamenta las determinantes de ordenamiento en suelo rural o la Resolución 463 de 2005 que delimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá; determinantes del orden regional como el Acuerdo de la CAR 11 de 2011 que declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá Thomas Van der Hammen; y

³ Con base en: J. Salazar. “Construir la ciudad moderna: superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación urbana en Bogotá (1950-2010)”. UN. Bogotá, 2017.

determinantes del orden distrital como el Decreto Distrital 450 de 2017 que adopta los planes de Manejo Ambientales de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal del D.C. Todas las determinantes que se imponen al ordenamiento territorial de Bogotá se pueden consultar en mayor detalle en el marco normativo del Documento Técnico de Soporte de la RG-POT.

- **¿Cómo están estructurados los documentos del POT?**

La actual RG-POT cuenta con algunos documentos básicos que dan cuenta de la justificación jurídica, normativa y técnica que sustentan su ejecución.

- a. El documento de Seguimiento y evaluación cuenta con todo el proceso que se llevó a cabo alrededor del DD190 de 2004 y que permite ver los avances, retrocesos y estancamientos que tuvo su ejecución.
- b. El documento Diagnóstico presenta una evaluación hecha por parte de la Secretaría Distrital de Planeación alrededor de las condiciones actuales de la ciudad y que plantean los retos a los que la ciudad debe responder en el futuro próximo.
- c. El Documento Técnico de Soporte se configura como el documento que sustenta técnicamente todas las decisiones de la formulación de la RG-POT y la manera en la que se va a responder a cada uno de los retos. Este documento cuenta con tres libros y sus correspondientes anexos divididos en tres libros.

El primer libro trata de los contenidos estratégicos y por lo tanto, de los aspectos territoriales que se requiere mantener en el largo plazo de la propuesta de ordenamiento; en el segundo libro se justifican los contenidos normativos de la propuesta, tanto a escala urbana como del ámbito rural, así como los proyectos y programas que consolidan la consolidan; y en el tercer libro se describen los contenidos de gestión por medio de los cuales se viabilizan todas las decisiones que fueron soportadas en los dos primeros libros.

- d. El Articulado y sus anexos se constituyen en la expresión reglamentaria por medio de la cual se adoptan las decisiones territoriales y se establecen los términos precisos por medio de los cuales estas toman cuerpo, describiendo cómo llevar cabo los propósitos de la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial en función de una visión futura de territorio y de los modelos que se propone alcanzar, y de acuerdo con los escenarios de corto, mediano y largo plazo requeridos para su ejecución.

2. Datos poblacionales y demandas territoriales

El ordenamiento territorial colombiano implica la toma de decisiones de largo plazo (12 años) en previsión de los cambios físicos que requieren los asentamientos humanos de todas las escalas. Esto se hace en función de su entorno natural, de la regulación de los usos y las actividades productivas de las cuales depende su existencia, y de la conformación de un tejido residencial que aloje de forma suficiente y bajo principios de seguridad humana, calidad de vida y equidad para los habitantes, actuales y proyectados.

El numeral 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 (L388/97) establece que las decisiones de ordenamiento territorial deberán sustentarse en:

“... parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.”
(subrayado fuera de texto)

Afortunadamente, Bogotá es la ciudad de Colombia que cuenta con mayor cantidad de indicadores demográficos, sociales y económicos, lo que le permite enriquecer y complementar la información oficial provista por el DANE con análisis sobre los fenómenos de crecimiento físico del territorio o sobre los déficits habitacionales, de espacio público y de áreas complementarias para el desarrollo social y económico, por medio de los cuales se estima la demanda de nuevo suelo por desarrollar.

El Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) realizado por el DANE en el año 2018 no ha arrojado aún datos definitivos sobre el total de la población de Bogotá o sobre su estructura por grupos de edad, pero sí sobre los conteos preliminares del total de habitantes bogotanos, dejando la advertencia que aún no se ha establecido el porcentaje de omisión (personas sin contar) que debe sumarse a esta cifra inicial. Esta omisión se ha estimado en un 8,5% para todo el país (alrededor de 4.098.077 personas sin contar) El DANE también ha mencionado que el porcentaje de participación de la población de Bogotá con respecto al total de Colombia no va a variar de forma significativa.

La cifra preliminar arrojada por el DANE en julio de 2019 de conteo de habitantes para Bogotá indica un escenario base de 7.181.469 sobre el cual se harán los ajustes correspondientes más adelante, una vez se hayan consolidado las omisiones y se hayan ajustado las cifras finales. Esta cifra difiere de forma notoria con respecto a las 8.181.041 personas reportadas por el mismo DANE con base en la proyecciones a 2018 del Censo de 2005.

Así mismo, el número de habitantes contados por el DANE es una cifra muy importante porque permite a la Administración Distrital trabajar con un escenario mínimo de población sobre el cual se pueden incorporar datos de tipo territorial (consumo de suelo, unidades de vivienda terminadas, nuevas conexiones de registros domiciliarios de agua potable, etc.) que permiten determinar las demandas de nueva vivienda, las normas necesarias para alojarla de forma adecuada y equitativa, y el área total de los suelos por desarrollar para atender la demanda actual y la proyectada en los siguientes 12 años, especialmente de la vivienda de interés social y prioritario (VIS y VIP).

En consecuencia y siguiendo lo establecido en el Artículo 28 de la L388/97, la cifra preliminar de conteos del DANE constituye el escenario base sobre el cual se proyectan las dinámicas de la demanda de nuevos usos (residenciales, dotacionales y productivos), las necesidades de infraestructuras de servicios públicos y de transporte, la previsión de proyectos integrales de vivienda, y las acciones necesarias para atender el impacto regional causado por el crecimiento

de la población distrital. Todo lo anterior buscando garantizar los mejores estándares de calidad vida y equidad, especialmente para los grupos vulnerables.

Para comprender el alcance de las cifras de demanda de vivienda y la forma como se incorporaron dentro del proyecto de ordenamiento territorial del Distrito Capital, a continuación se hace un breve repaso de los aspectos determinantes que fueron tomados en cuenta, estableciéndose la relación entre la demanda de nuevas unidades de vivienda, los crecimientos potenciales en tratamientos de consolidación, renovación urbana y mejoramiento integral, los suelos efectivos por desarrollar con base en los delimitados en el Decreto Distrital 190 de 2004 (DD190/04), y los nuevos suelos que se requieren para ordenar el crecimiento futuro de Bogotá en un modelo de ocupación territorial que garantice condiciones adecuadas de habitabilidad, espacio público, movilidad, educación, salud y recreación distribuidos equitativamente entre los ciudadanos, independientemente del segmento socioeconómico al que pertenecen.

2.1. Crecimiento Poblacional

La población de Bogotá sigue creciendo aunque las tasas anuales son cada vez menores. Las tasas inter-censales dan cuenta de una disminución del crecimiento de la población sobre el cual aún no se cuenta con datos definitivos y persisten muchos interrogantes. No obstante, gracias a la información estadística con la que cuenta Bogotá, la verificación de las tendencias poblacionales por medio de datos territoriales complementarios permiten comprobar que el crecimiento de la ciudad sigue siendo fuerte y sostenido.

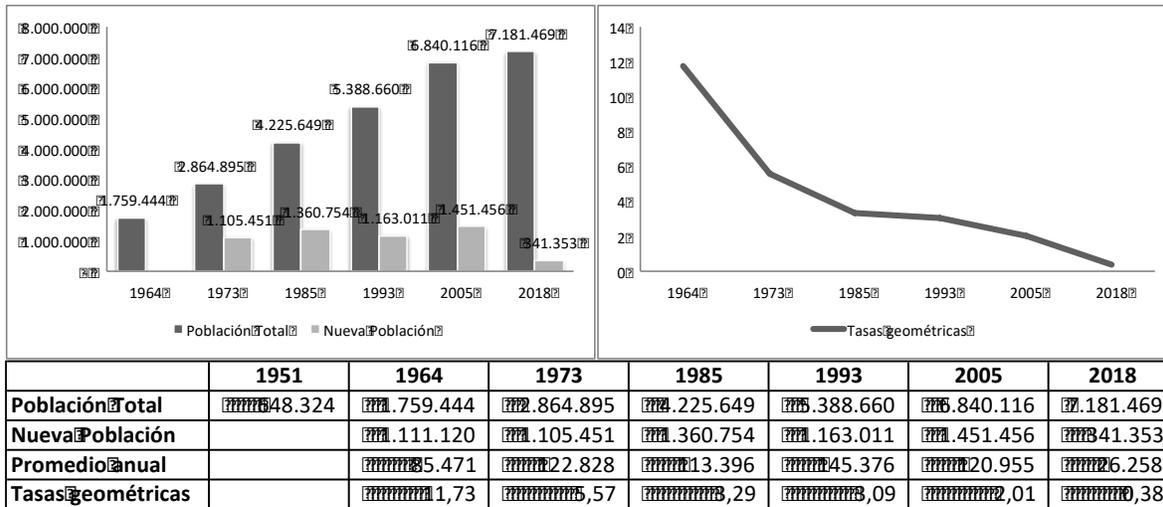
Para contar con datos territoriales que permitan determinar las demandas futuras de vivienda, espacio público, equipamientos sociales e infraestructuras de soporte, es necesario mirar todos los aspectos que inciden sobre el crecimiento de Bogotá. El primero que analizaremos es el crecimiento poblacional, tomando como base los conteos preliminares del DANE para el Censo 2018 y complementándolos con análisis sobre nacimientos y muertes y saldos migratorios que permitan, finalmente, determinar los escenarios de demanda de suelos por desarrollar del territorio distrital.

2.1.1. Los conteos preliminares de población del Censo del DANE de 2018.

Tal como ya se mencionó, el dato más reciente que ha publicado el DANE sobre la población contada en Bogotá indica que al menos somos 7.181.469 personas. Este dato preliminar constituye el punto de partida sobre el cual se debe analizar la tendencia real de crecimiento de la población de Bogotá.

Como se puede observar en la siguiente ilustración, el crecimiento de la población de Bogotá ha sido muy intenso desde mediados del Siglo XX y ha empezado a estabilizarse en lo corrido del presente siglo. El promedio anual de nueva población de Bogotá pasó de 85.471 entre 1951 y 1964, a 145.376 entre 1985 y 1993, siendo este el periodo de mayor crecimiento poblacional, no obstante esta tendencia se mantuvo en los últimos 50 años del Siglo XX. Esto quiere decir que cada año a lo largo de 50 años, Bogotá incorporó una ciudad como Facatativá a su población total.

Imagen 1 Crecimiento Poblacional Inter-censal de Bogotá, según DANE.



Fuente: DANE.

A pesar que este crecimiento empezó a estabilizarse con la entrada del nuevo siglo, los reportes del DANE dan cuenta de que hasta el año 2005 el promedio anual de nuevas personas en Bogotá era de 120.955. Esto indica que la estabilización del crecimiento de la población había sido leve y que en este periodo se volvió a crecimientos semejantes a los de los años 60 y 70, periodo de la explosión demográfica bogotana.

Es evidente que una población semejante (de más de 100 mil personas por año) implicó una disminución de las tasas de crecimiento inter-censal en proporción al cada vez mayor tamaño de la población total. Fue así como esta bajó de casi el 12% anual en la década de los años 50 a alrededor del 2% en los primeros años del siglo XXI. Siguiendo la proyección de esta tasa, Bogotá podría contar hoy día con una tasa que oscila alrededor del 1%.

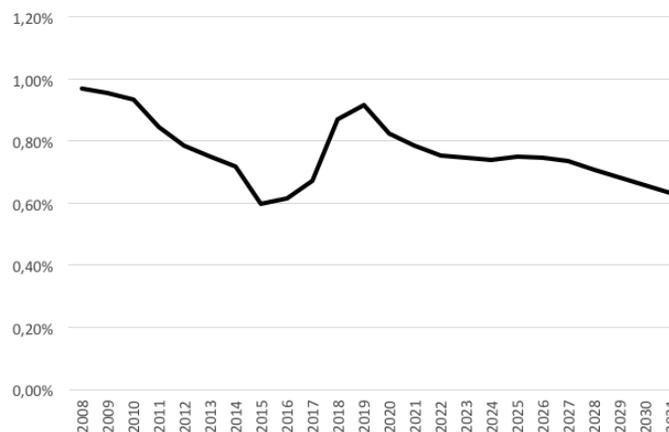
Al utilizar el conteo del DANE para 2018 y no incluir la omisión, que aún no se encuentra disponible, se marca una ruptura sumamente baja para el periodo inter-censal entre 2005 y 2018. Esta hace suponer que el promedio de crecimiento que se registró entre 1993 y 2004 en alrededor de 120.955 personas por año, bajó a 26.258 personas por año entre 2005 y 2018. Se espera que una vez se incluya la omisión censal para Bogotá (los habitantes no contados en el Censo) la cifra se ajuste para corregir la tendencia.

Esta es la razón por la cual la Administración Distrital, en el marco de las competencias que le define el Artículo 28 de la L388/97 de analizar “los cambios significativos en las previsiones sobre población urbana (...)”, asumió la tarea de revisar cifras e indicadores poblacionales y territoriales que ofrecen mayor certeza sobre las tendencias de crecimiento de la población bogotana y sobre cómo ésta incide, parcialmente, en las demandas de vivienda y suelo en el largo plazo de la vigencia del POT.

Entre los hallazgos registrados por los datos distritales, se encontró que parte de la población bogotana empezó a ser desplazada hacia los municipios de la sabana desde el año 2010, lo que redujo las tasas anuales de crecimiento. Sin embargo, desde el año 2015 las tasas de crecimiento empezaron a ser impactadas positivamente por la migración externa, coincidiendo con el periodo de expulsión de ciudadanos de Venezuela que ha impactado a muchas de las ciudades colombianas y que ha sido particularmente intenso en los años 2016 a 2018.

Esta realidad, que de acuerdo con datos de la Secretaría de Gobierno de Bogotá involucró en el año 2018 a alrededor de 89.000 inmigrantes, empieza a ser absorbida por las dinámicas poblacionales e impacta la tasa de crecimiento anual. Lo anterior tuvo un efecto de corto plazo que se observa en la siguiente ilustración.

Imagen 2 Tasa de crecimiento de la población entre los periodos 2008 y 2031



Fuente: SDP, 2019.

Como se puede observar, la tasa de crecimiento tiene un pico en 2019. A partir de este punto, se espera que la cifra comience a descender hasta ubicarse definitivamente por debajo del 1% anual. Es así como la ciudad empieza a absorber las distorsiones causadas por el efecto de la expulsión de bogotanos hacia la región y, luego, por el efecto de los inmigrantes venezolanos, hasta que la tasa retoma a una senda decreciente que, si bien en términos absolutos (del número de personas) sigue siendo importante, mantiene su tendencia a estabilizarse en el pargo plazo.

En términos territoriales, entre estos dos fenómenos recientes el de mayor gravedad es el de la expulsión de habitantes bogotanos hacia los municipios vecinos debido a que éste implica mayores distancias, tiempos, costos y emisiones por desplazamiento, amplía la segregación a nivel municipal (caso Soacha) y limita su desarrollo social y económico. Las decisiones territoriales relacionadas con la generación de vivienda nueva de bajo precio dentro del ámbito distrital, cerca al trabajo, la educación, la salud y la recreación, pueden revertir esta tendencia.

De hecho estas decisiones pueden beneficiar a largo plazo a los inmigrantes que siguen llegando a la ciudad, ofreciéndoles oportunidades para su integración social y económica por medio de proyectos integrales que permitan acceder de forma efectiva a los beneficios de la vida urbana. Al revertir esta tendencia, Bogotá lograría ubicar sus poblaciones vulnerables en

buenas piezas de ciudad en vez de seguir las expulsando a áreas periféricas que implican mayores recorridos y en las cuales no se cuenta con soporte social suficiente para su desarrollo.

2.1.2. Las Omisiones del DANE

Los datos preliminares emitidos por el DANE se constituyen en un escenario mínimo garantizado de crecimiento inter-censal de la población de Bogotá. El mismo DANE ha aceptado que en todo el país hubo una omisión del 8,5%, lo que indica que más de 4 millones de personas no fueron registradas dentro de los datos capturados en campo.

Para el caso de Bogotá el reporte provisional del conteo da un crecimiento de tan solo 341.353 personas en los últimos 13 años (un promedio simple de 26.258 por año), no coincide con los registros notariales, dato concreto medido año a año, de nacimientos y muertes (saldo vegetativo) de la ciudad que registran un crecimiento promedio tres veces superior a esta cifra y que implica un total de más de 1 millón de personas (ver aparte sobre el tema).

El artículo 28 de la L388/97 no impone la obligación de utilizar de forma exclusiva los datos poblacionales del DANE para fines territoriales, pues dice literalmente *“Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana...”* sin establecer la obligación de una fuente determinada, pues tendría que hacerlo de forma explícita. Gracias a que Bogotá cuenta con datos notariales confiables y medidos año a año, con la Encuesta Multipropósito (EM17) con mayor cobertura y representatividad local realizada por el DANE en Bogotá y en el país, con datos actualizados sobre vivienda capturados trimestralmente por el DANE, con datos catastrales actualizados y con información territorial adicional tomada en campo por las mismas empresas de servicios públicos, la Administración Distrital decidió elaborar escenarios poblacionales que permitan estimar las demandas territoriales futuras sus habitantes complementado el escenario del conteo poblacional sin ajustes por omisión publicado por el DANE.

En consecuencia, tomando como base para la proyección de población los datos de los conteos preliminares del DANE, según los cuales Bogotá cuenta como mínimo con 7.181.469 personas, se elaboraron tres escenarios de población para los próximos 12 años que cubre el POT: Escenario 1 en el cual se estima una omisión censal muy baja (1,49%); Escenario 2, en el cual se estima una omisión censal media (5,51%); y un Escenario 3, en el cual se estima una omisión censal igual a la nacional (8,5%).

Los resultados de estos escenarios son los siguientes:

Tabla 1 Escenarios Poblacionales Básicos del POT de Bogotá.

Escenarios Según distintos Grados de Omisión Censal	Población 2018
Bajo (1,49%)	7.290.092
Medio (5,51%)	7.600.447
Alto (8,5%)	7.847.197

Fuente: SDP con base en cifras sin ajustar del DANE.

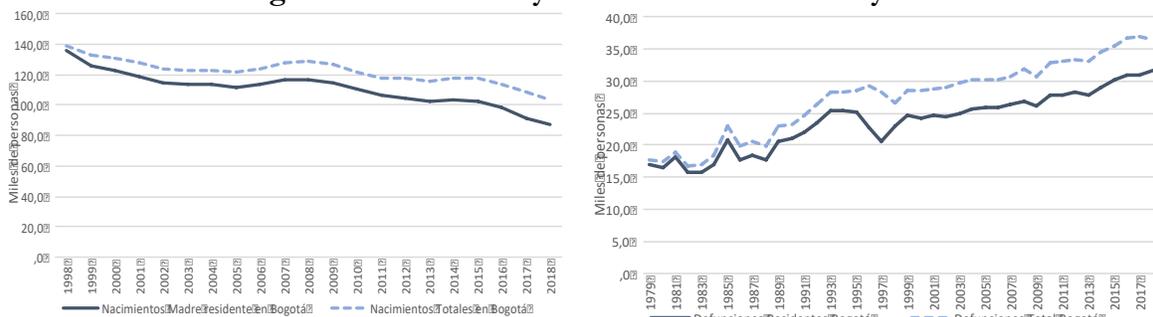
Se debe resaltar que el escenario bajo, en el cual se suma una omisión del 1,49% a la población total, mantiene coherencia con el escenario mínimo acordado con la CAR mediante la correspondiente Acta de Concertación de junio de 2019 (consideración 49, página 114), de manera que las estimaciones que se hacen sobre la demanda futura de unidades de vivienda en proporción al número de hogares, asumen el rango más bajo entre todas las proyecciones tomando como base una población total para el año 2018 de 7.290.092.

Para proyectar estos tres escenarios al año 2031 es necesario incorporar a los análisis poblacionales por lo menos dos variables: el saldo vegetativo (crecimiento anual de la población sumando nacimientos y restando defunciones) y la inmigración (tanto la interna como la que proviene de otros países).

2.1.3. Saldo Vegetativo.

De acuerdo con los registros notariales de Bogotá que son reportados y registrados anualmente por el DANE, al restar al número de nacimientos el número de defunciones entre el año 2005 y el año 2018 (sin contar con aquellos nacidos y muertos en Bogotá que no son población residente), tenemos un saldo de 1.085.340 personas (1.481.177 nacimientos menos 395.837 defunciones). Esto quiere decir que el crecimiento vegetativo de Bogotá ha disminuido de 86.269 personas en el año 2005, a 55.455 en el año 2018, un promedio anual de 77.524.

Imagen 3 Nacimientos y defunciones entre 2005 y 2018.



Fuente: SDP, 2019

Este decrecimiento progresivo del saldo vegetativo de la población de Bogotá es consistente con la tasa observada del crecimiento inter-censal, la cual va a seguir disminuyendo en los próximos años. Utilizando funciones probabilísticas basadas en las tasas de natalidad y defunción históricas de los registros notariales se proyecta entonces las tasas de crecimiento para los siguientes 12 años. En términos absolutos estas implican que el saldo vegetativo total de la población Bogotana será de al menos 598.246 personas para el año 2031. Esto quiere decir que, a no ser que suceda algo extraordinario, los nacimientos anuales seguirán disminuyendo de alrededor de 87.188 en el año 2019 a cerca de 71.596 en el año 2031, y que las defunciones se incrementarán de 32.122 a 36.211 para los mismos años mencionados.

Tabla 2 Saldo del crecimiento vegetativo en los tres escenarios del POT.

Datos proyectados	2018	2019	2023 (Corto)	2027 (Medio)	2031 (Largo)	Total de 2019 a 2031
-------------------	------	------	--------------	--------------	--------------	----------------------

Nacimientos	87.112	87.118	82.637	77.123	71.596	1.037.510
Defunciones	31.663	32.122	32.831	34.176	36.211	439.266
Saldo Vegetativo	55.449	54.995	49.806	42.947	35.385	598.244

Fuente: SDP, 2019

Esta previsión poblacional coincide con las conclusiones generales del censo del DANE 2018, según las cuales la población bogotana ha entrado en una etapa de desaceleración de su crecimiento y de maduración de su población, lo que implica que cada vez se va a requerir una mayor oferta de servicios sociales para atender a la población adulta mayor y, por lo tanto, de los equipamientos que resulten necesarios para este fin. También indican que hay una demanda proyectada de vivienda nueva que deberá ser atendida por las decisiones territoriales para cubrir a esta población adicional proyectada de 598.246 personas.

Con respecto a este último tema, los datos presentados deben ser complementados con información sobre el impacto de la migración en los siguientes 12 años. Este aspecto se aborda a continuación.

2.1.4. Saldo Migratorio.

Bogotá ha sido y sigue siendo el principal destino de los migrantes de Colombia y, recientemente, de un número significativo de migrantes venezolanos, como ya se mencionó.

Según las proyecciones a 2031 realizadas por la Secretaría Distrital de Planeación, el promedio de los inmigrantes colombianos que se quedan anualmente en Bogotá es de alrededor de 17.942 personas. Para el mismo periodo se espera un promedio de 6861 venezolanos inmigrantes por año quedándose en Bogotá. No obstante, no se trata de fenómenos semejantes. Según estimaciones oficiales del DANE, la migración neta a Bogotá ha oscilado entre las 15 y las 16 mil personas en los últimos 10 años (se proyecta un aumento hacia adelante por el crecimiento poblacional), cuyo volumen total ha variado con las décadas de acuerdo con distintos ciclos de desplazamiento, mientras que la inmigración venezolana es un fenómeno coyuntural que esperamos vaya disminuyendo con el tiempo en la medida en la que la situación se solucione.

La realidad es que Bogotá es la ciudad del país que ofrece las mejores condiciones del país en cuanto a oferta de servicios de apoyo social y de plazas de empleo, razón por la cual atrae migrantes de todos los estratos que vienen en busca de mayor calidad de vida y mejores oportunidades laborales. Este hecho se confirma con el registro de Migración Colombia del último año, según el cual a Bogotá llegaron alrededor de 89.000 personas de origen venezolano con el objetivo de quedarse (no se incluyen los que pasan por la ciudad pero luego se desplazan hacia otra región o ciudad).

Al proyectar el impacto de los inmigrantes sobre el total de la población, se estima que la ciudad tendrá en los siguientes 12 años un total de 322.433, lo que incluye a un 60% de colombianos y a un 40% de inmigrantes de otros países, especialmente venezolanos. Un promedio de 32 mil por año.

Tabla 3 Migración por escenarios de corto, mediano y largo plazo y total a 2031

Datos proyectados	2018	2019	2023 (Corto)	2027 (Medio)	2031 (Largo)	Total de 2019 a 2031
Migración neta	16.278	16.649	17.602	18.356	19.045	233.241
Migración de Venezolanos	89.000	44.640	2.790	174	0	89.192
Total	105.278	61.289	20.392	18.530	19.045	322.433

Fuente: SDP, 2019

No obstante, la tabla anterior sólo refleja un escenario en el cual la inmigración extranjera va disminuyendo progresivamente, escenario que puede variar según la situación política de nuestro país vecino. Aún así, la suma de la población inmigrante resulta muy significativa sobre el total estimado para el periodo 2019-2031, sumando junto con el crecimiento vegetativo un total de 920.679 personas, donde los primeros años, por el alto flujo de personas de Venezuela la ciudad crece 116.283, pero el último año crece 54.735 personas.

2.1.5. Escenarios Poblacionales Proyectados.

Tal como se acaba de presentar, se ha previsto que la ciudad de Bogotá crezca casi 1 millón de personas entre los años 2019 y 2031, lo que implica que su población total va a perder ritmo de crecimiento pero que aún así se van a alojar en el año 2031 alrededor de 8,5 millones de habitantes.

Tomando como techo el porcentaje de omisión reportado por el DANE para todo el país (de 8,5%) y el escenario medio de migración venezolana, se elaboraron los tres escenarios poblacionales ya mencionados con el fin de estimar futuras demandas de servicios sociales y de infraestructuras de servicios públicos y transporte en el escenario de los 12 años de vigencia del POT.

Los resultados anuales de las proyecciones de estos escenarios hasta el año 2031 se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 4 Población total por escenarios de corto, mediano y largo plazo y total a 2031

Escenarios Según distintos Grados de Omisión Censal	2018	2019 (Corto)	2023 (Medio)	2027 (Largo)	2031
Bajo (1,49%)	7.290.092	7.406.374	7.724.746	7.981.984	8.210.771
Medio (5,51%)	7.600.447	7.716.731	8.035.104	8.292.107	8.520.006
Alto (8,5%)	7.847.197	7.963.481	8.281.853	8.538.681	8.765.923

Fuente: SDP, 2019

Tal como se puede observar, el incremento de la población en cualquiera de los tres escenarios implica una población que podrá oscilar entre los 8.210.771 y los 8.765.923 habitantes a 2031, lo que implica de por sí una demanda de nueva vivienda que debe ser atendida de forma

integral por el POT (cuidando las áreas protegidas, con espacio público, infraestructuras básicas, equipamientos sociales y áreas para la generación de empleo).

Sin embargo, el crecimiento poblacional no es el único aspecto que se toma en cuenta para prever las demandas futuras de vivienda, pues resulta que nuestra población está sufriendo, como en muchas otras ciudades, un proceso de recomposición del tamaño de los hogares que tiene una incidencia determinante sobre este aspecto.

A continuación, se presenta un breve análisis sobre este tema.

2.2. Demanda de Vivienda en el horizonte del POT

2.2.1. Reducción del Tamaño de los Hogares y Demanda de Vivienda

Los últimos censos de población del DANE evidencian que el número de personas por hogar ha descendido en Bogotá de forma muy marcada en las últimas cinco décadas. Es así como el promedio de 5,1 personas por hogar de la década de los años 80, se redujo al año 2000 a 3,9, hasta alcanzar un registro de apenas 2,98 personas por hogar en el Censo del año 2018.

Tabla 5 Proyección de la evolución del tamaño de los hogares de Bogotá (2018 a 2031)

Año	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pers/hog	2,94	2,9	2,87	2,83	2,79	2,75	2,71
Año	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Pers/hog	2,67	2,64	2,6	2,57	2,54	2,51	2,48

Fuente: DANE: Censo 2005, Censo 2018; Encuesta Multipropósito 2017 - SDP

De acuerdo con las proyecciones de la Secretaría Distrital de Planeación, la tendencia a la disminución en el tamaño de los hogares se va a mantener en los próximos años debido a los diferentes factores que se han evidenciado en la Encuesta Multipropósito del año 2017. Entre estos se encuentran los siguientes:

- ◁ Las familias tienen un menor número de hijos
- ◁ El envejecimiento de la población aumenta la proporción de hogares en los que viven personas de la tercera edad
- ◁ A su vez, una mayor expectativa de vida hace que estos hogares permanezcan por más tiempo
- ◁ Los jóvenes inician hogares más temprano y sin iniciar uniones con conyuges o familias
- ◁ Las parejas que no se entienden toman más fácil la decisión de separarse generando hogares adicionales

Todo lo anterior seguirá disminuyendo el tamaño promedio por hogar en Bogotá en los años sucesivos hasta el 2031 cuando se estima que se llegue a 2,48 habitantes por hogar.

En términos de las localidades, de acuerdo con los datos del DANE del año 2019, aquellas localizadas en el centro de la ciudad presentan los menores tamaños de hogares, oscilando entre 2,05 (La Candelaria) y 2,67 (Santa Fe), mientras que las periféricas mantienen tamaños que oscilan entre 2,87 (Fontibón) y 3,24 (Usme).

Esto indica que las localidades más consolidadas y con mayor desarrollo económico son aquellas en las que los hogares son más pequeños, lo que coincide también con sectores de la ciudad en los cuales son cada vez menos frecuentes las viviendas unifamiliares sobre predios individuales y más comunes las viviendas multifamiliares en altura. No obstante, al comparar los datos del censo 2019 con los del censo de 2005, también se observó una disminución significativa en localidades como Bosa (de 3,8 a 2,9), Ciudad Bolívar (de 3,9 a 3,0) y Antonio Nariño (de 3,8 a 2,9), lo que indica que la disminución del tamaño de los hogares abarca la mayor parte del territorio distrital.

La reducción en los tamaños de hogares tiene una consecuencia territorial determinante para la toma de decisiones de Bogotá sobre su ordenamiento territorial, pues evidencia que tan sólo por la descomposición de hogares, se va a generar una demanda significativa de nuevas unidades de vivienda en los siguientes 12 años. Estas de ninguna manera podrán ser atendidas por medio de la subdivisión interna de los inmuebles, la cual genera procesos de hacinamiento, insalubridad y segregación social. Tampoco podrán ser atendidas permitiendo la sobredensificación de las viviendas de los barrios de origen informal, la cual generalmente se realiza con condiciones precarias de refuerzos estructurales y poniendo en riesgo la seguridad y calidad de vida humana.

Asumiendo los tres escenarios poblacionales para Bogotá ya mencionados, se observa que la demanda total de nuevas viviendas en función de la disminución de los tamaños de los hogares es de 437.517 unidades en el escenario más bajo, de 455.851 en el escenario medio, y de 470.427 en el escenario alto.

Tabla 6 Número de hogares nuevos anuales entre 2018 y 2031 por escenarios

Escenarios	Pobl ²⁰¹⁸	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25
Bajo	7.290.092	28.805	30.718	32.244	33.585	34.851	36.066
Medio	7.600.447	30.224	32.157	33.702	35.062	36.348	37.583
Alto	7.847.197	31.353	33.300	34.861	36.236	37.538	38.790

Escenarios	25-26	26-27	27-28	28-29	29-30	30-31	Total ²⁰¹⁹⁻²⁰³¹
Bajo	37.265	38.451	39.634	40.804	41.969	43.125	437.517
Medio	38.803	40.009	41.212	42.403	43.586	44.762	455.851
Alto	40.025	41.248	42.467	43.673	44.873	46.064	470.427

Fuente: SDP, 2019

Tal como se pueden observar, se trata de una demanda significativa que debe ser atendida en términos territoriales de forma integral por medio de una política pública responsable que no siga permitiendo el hacinamiento (la subdivisión inmobiliaria), la vulneración a la seguridad

humana (la sobredensificación), ni la localización de vivienda social en desarrollos urbanos que no cuenten con todos los atributos necesarios para contar con calidad de vida urbana.

2.2.2. Construcción y Venta de Vivienda en Bogotá

Los análisis de la demanda de vivienda por estratos que se derivan de los resultados de la Encuesta Multipropósitos de 2017, indican que la mitad de los hogares bogotanos necesitan de Vivienda de Interés Social (27%), de Vivienda de Interés Prioritario (19%), o de asistencia social y financiera para obtener alojamientos temporales a causa de la baja capacidad de adquisición (3%). No obstante, el mercado distrital no está generando suficientes unidades de vivienda para estos segmentos de la población.

Algunas de las razones que explican esta situación son: i) la falta de oferta de suelos y de proyectos suficientes para la generación de VIS y VIP en los distintos tratamientos dentro del área urbana; ii) el incremento del precio del suelo causado por la restricción de mayor área ofertada a causa de las restricciones para incorporar mayor cantidad de suelos de expansión; iii) la generación de proyectos de VIS y VIP en municipios cercanos; y iv) el acomodamiento de parte de la demanda dentro de inmuebles sobre-densificados sin condiciones adecuadas de seguridad humana o en condiciones de hacinamiento.

Los datos disponibles sobre viviendas culminadas entre 2003 y 2018, indican que el promedio de viviendas generadas en Bogotá fue de alrededor de 36 mil unidades por año, cifra que descendió en los años 2014 y 2015, debido a la aparición de proyectos de VIS y VIP a gran escala en municipios cercanos (especialmente en Soacha).

Al revisar los datos sobre las viviendas vendidas entre 2013 y 2018 en Bogotá y los municipios cercanos, se observa que los años en los que disminuyó el porcentaje de vivienda en Bogotá (2014 y 2015), aumentó por fuera de Bogotá, pero lo más importante es que la proporción de las unidades sumadas de VIS y VIP suman porcentajes semejantes (56% y 44%) a pesar que la población de Bogotá es 5 veces mayor que la suma de los 20 municipios cercanos.

Tabla 7 Viviendas vendidas en Bogotá y sus municipios aledaños entre 2013-201

Segmento	Lugar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	Bogotá	29.100	27.039	25.909	23.985	24.732	20.965
	Municipios	29.483	26.665	24.445	23.619	21.384	25.358
VIP	Bogotá	339	1.131	1.974	3.012	4.411	525
	Municipios	585	6.267	1.907	2.31	456	276
VIS	Bogotá	1.947	9.569	9.810	1.811	0.411	8.958
	Municipios	7.921	5.191	6.211	7.556	6.107	9.909
NoVIS	Bogotá	6.814	3.339	4.125	4.162	2.910	1.682
	Municipios	977	5.207	6.327	6.832	4.821	5.173
Total		8.583	3.704	0.354	7.604	6.116	6.323

Fuente: SDP con base en Sistema de Información Gerencial Actualizado de Galería Inmobiliaria, 2019.

Estas cifras evidencian que buena parte de la oferta de vivienda social, e incluso de vivienda para poblaciones con mayor capacidad adquisitiva, se está generando para cubrir la demanda de nuevas unidades de vivienda de Bogotá generándose un tipo de urbanización que se caracteriza por: i) la expulsión de parte de la población bogotana por fuera de las áreas ya desarrolladas e integradas por medio de transporte masivo; ii) no contar con una oferta de suficientes servicios sociales complementarios en un entorno cercano (colegios, hospitales, etc.); iii) ubicarse a distancias de centros de empleo que implican desplazamientos muy largos y pérdida de tiempo; iv) impactar el entorno ambiental regional con procesos de suburbanización que implican gran consumo de suelo; y, v) presionar zonas de uso rural con urbanizaciones sin cesiones suficientes para generar espacio público y nuevas áreas de uso dotacional; entre otros aspectos.

Para el caso de la vivienda de interés social, en el cual cerca de la mitad de la demanda se atiende en los municipios aledaños, una mayor oferta en Bogotá, cerca de los lugares de trabajo y con infraestructura social mejoraría de forma sustancial la calidad de vida de esta población vulnerable.

2.2.3. La Vivienda Informal

En las últimas décadas la ocupación de suelos distritales con asentamientos de origen ilegal ha disminuido en comparación con los años 70 y 80, lo que no significa que la generación de vivienda informal haya desaparecido. El asunto es que la nueva vivienda informal no se está realizando por medio de la ocupación de nuevos suelos sino por medio de la construcción de placas adicionales sobre los predios ya ocupados. Con esto se incrementa la densidad poblacional de estos asentamientos de origen informal en los que la infraestructura de transporte, servicios públicos y espacio público es muy limitada, empeorando las condiciones de esta población vulnerable.

Este fenómeno reciente es difícil de capturar por medio de los registros de nuevas unidades catastrales o de nueva vivienda terminada del DANE, debido a que muchos de éstos no cuentan con licencias de construcción. No obstante, los registros catastrales sí dan cuenta del número significativo de este tipo de ampliaciones realizadas sobre unidades inmobiliarias existentes de uso residencial.

De acuerdo con los datos disponibles entre los años 2012 y 2018, 152.000 predios tuvieron ampliaciones de más de 10 metros cuadrados. Entre éstos, alrededor de 118.000 tuvieron ampliaciones de más de 30 metros cuadrados, lo que significa que en los últimos 6 años se generaron cerca de 19.600 ampliaciones de una magnitud significativa en predios de uso residencial que tienen la capacidad de alojar nuevos hogares.

Al analizar la localización de los predios ampliados sin contar con las licencias respectivas, se constató que la mayoría (65%) se hizo en barrios de origen informal, localizados en sectores periféricos de la ciudad, en barrios donde la oferta de espacio público ya de por sí era escasa antes de haber sido sobre-densificados. A esto se suma el hecho de que no se cuenta con registros sobre el tipo de estructuras con que fueron construidos, de manera que se trata de

edificaciones en altura que pueden presentar un nivel de riesgo importante para la seguridad humana frente a eventos sísmicos.

Este fenómeno, que implica una gran preocupación para la toma de decisiones sobre la política pública territorial, llama la atención sobre varios aspectos. Por un lado, se puede inferir que se trata de un acomodamiento progresivo de nuevas unidades de vivienda en altura, tanto formales como informales, lo que significa que el patrón de la vivienda unifamiliar en barrios de origen ilegal se ha empezado a consolidar siguiendo el patrón general de la generación de apartamentos que ha caracterizado la urbanización a lo largo de los últimos treinta años.

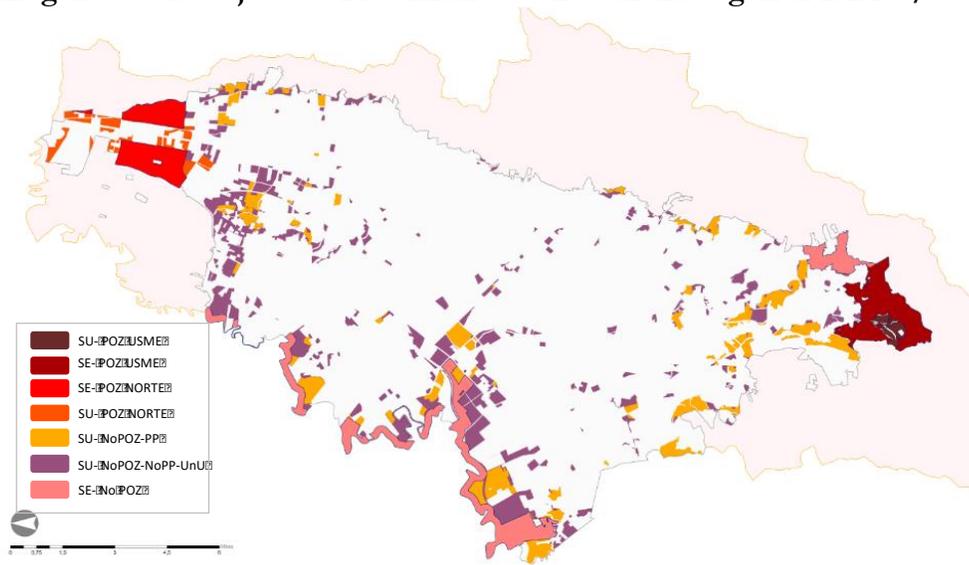
Por otro lado, se constata que la baja oferta de vivienda nueva para estratos con baja capacidad adquisitiva ha presionado tanto el desarrollo urbano que, en los casos en que no se ha dado la expulsión hacia municipios vecinos a Bogotá, ha sido necesario asumir el riesgo de habitar construcciones sin condiciones adecuadas de habitabilidad y de seguridad humana, tanto a nivel de barrio como de la misma unidad habitacional.

2.2.4. La Escases de Suelos Desarrollables para VIS y VIP

Los análisis sobre los suelos delimitados dentro del tratamiento de desarrollo en el Decreto Distrital 190 de 2004 (DD190/04), los cuales potencialmente podrían haber sido gestionados y urbanizados generando nuevas unidades de vivienda social (VIS y VIP), evidencian que Bogotá cuenta con menos del 4% de áreas urbanizables que pueden ser desarrolladas de forma efectiva. Para comprender esta realidad, es necesario hacer un breve repaso sobre la condición de estos suelos.

Tal como se puede constatar en la siguiente imagen, la mayoría de las **8.051 hectáreas** de tratamiento de desarrollo del DD190/04 están localizadas en territorios periféricos de la ciudad.

Imagen 4 Suelo objeto de Tratamiento de Desarrollo según el DD190/04



Fuente: SDP, 2019.

Dentro del total de éstas áreas se incluyen 1.032 hectáreas del POZ Norte, hoy Lagos de Torca (12,82%); 892 hectáreas del POZ Usme, al extremos sur de la ciudad (11,08%); 1.785 hectáreas de suelos objeto de plan parcial en áreas urbanas (22,17%); 1.486 hectáreas de suelos objeto de plan parcial en áreas de expansión (18,12%); y 2.883 hectáreas en suelos desarrollables por medio de licencias directas (35,82%).

La mayoría de estos suelos son urbanos, sumando 5.076 hectáreas (63,05%), y el resto son de expansión, un total de 2.974 hectáreas (36,95%), incluyendo más de 1.515 hectáreas dentro de los POZ. En un mundo ideal, estas 8.051 hectáreas podrían haber sido gestionadas para alojar a alrededor de 800 mil familias. La realidad sobre su gestión y desarrollo en los últimos 18 años, es muy distinta.

Dentro de las 8.051 hectáreas iniciales se incluyen: 2.719 hectáreas afectadas por la Estructura Ecológica Principal y el espacio público (33,78%); 387,53 hectáreas afectadas por la Malla Vial Arterial y las servidumbres de las redes de servicios públicos (4,81%); 798 hectáreas implican la cesión de suelo para usos dotacionales (9,91%); 533 hectáreas implican áreas para la malla vial local (6,63%), de manera que el **área neta urbanizable es realmente de 3.612 hectáreas** o el 44,87% del área bruta inicial.

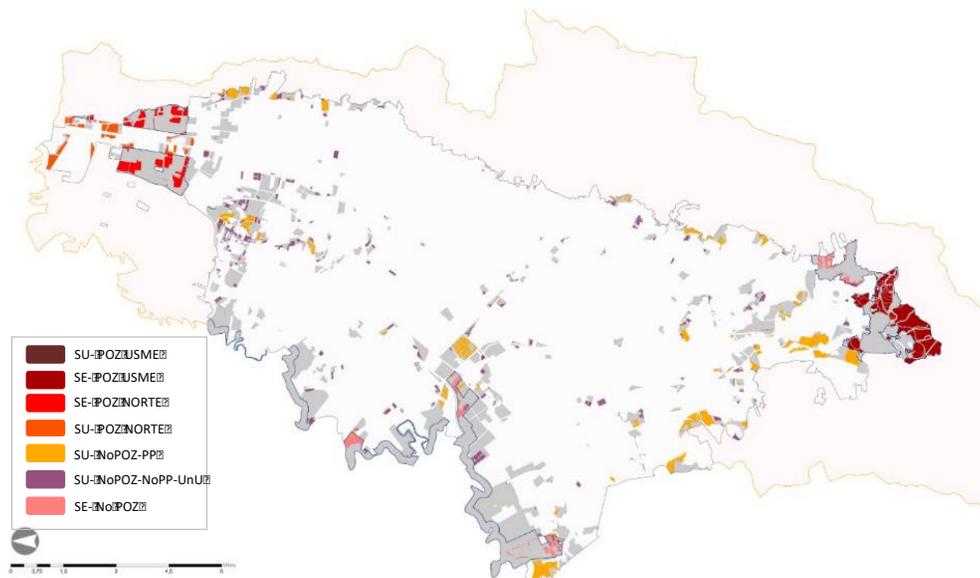
Sobre esta área neta de 3.612 hectáreas, a la fecha han sido licenciadas un total de 1.496 hectáreas, lo que significa que se ha consumido normativamente el 41,41%, quedando un **área disponible de 2.116 hectáreas** que equivalen al 26,29% del área bruta inicial de las 8.051 hectáreas.

No obstante, la disponibilidad normativa de éstas 2.116 hectáreas no corresponde a la disponibilidad real debido a que incluyen: 95,53 hectáreas de barrios legalizados (4,51%), 0,98 hectáreas de sectores antiguos y consolidados (0,05%), y 195,53 hectáreas de terrenos con títulos mineros vigentes (9,23%), lo que deja un **área remanente de 1.824 hectáreas** que equivalen al 22,66% del área bruta inicial (las 8.051 hectáreas)

Una vez identificadas y localizadas estas áreas, se hizo una revisión en campo para determinar la razón de no haber sido desarrolladas a la fecha. Al respecto se encontraron dos situaciones: el uso real actual que están prestando, y algunos problemas asociados a su gestión y localización.

Con respecto a la primera situación se encontró que sobre las 1.824 hectáreas remanentes, 282 cuentan con edificaciones en buenas condiciones (15,48%), 74,69 son aprovechadas con algún tipo de actividad económica (4,09%), 127,36 son actualmente canteras (6,98%), y 5,16 cuentan con áreas de bosques (0,28%). Es así como al final de cuentas, **el área disponible efectiva es de 1.334,64 hectáreas**, lo que equivale al 16,58% del área bruta inicial en tratamiento de desarrollo (las 8,051 hectáreas) y a apenas el 3,26% de la suma de las áreas urbana y de expansión del DD190/04.

Imagen 5 Áreas de suelo disponible efectivo de desarrollo



Fuente: SDP, 2019.

Con respecto a los problemas de éstas áreas relacionados con su gestión y localización es necesario precisar dos aspectos. Por una parte, las 1.334,64 hectáreas disponibles efectivas implican un total de 667,01 hectáreas dentro de los POZ Norte (hoy Lagos de Torca) y Usme. Como es bien sabido, la gestión de los correspondientes planes zonales para estos dos grandes polígonos ha sido muy lenta y, en la realidad, ninguna de sus áreas ha sido urbanizada debido a la discontinuidad de las políticas públicas territoriales, dificultades para poner de acuerdo a sus propietarios, reclamos de comunidades locales para ser excluidos (como las comunidades campesinas de Usme), etc.

De otra parte, los suelos no incluidos dentro de los POZ, los suelos sujetos únicamente a licencia de urbanización desarrollaron el 89% de su área neta urbanizable, demostrando una clara demanda de suelo y unidades de vivienda en la ciudad. En cambio, los planes parciales tampoco han sido fáciles de gestionar y de desarrollar debido a: i) los trámites son complejos y toman mucho tiempo; ii) la mayoría de estos suelos están localizados sobre topografías que dificultan la accesibilidad y, en consecuencia, un balance financiero que asuma los sobrecostos de la estabilización de terrenos de laderas; y iii) su condición de suelo periféricos implica que en algunos casos no se cuente aún con la viabilidad de la presentación de servicios públicos ni con vías arteriales que les faciliten su accesibilidad.

En conclusión, los suelos desarrollables delimitados por el DD190/04 son mucho más escasos de lo que se puede suponer al hacer una simple revisión cartográfica y sumar el total de las áreas brutas que abarcan. No superan el 4% del área desarrollable de la ciudad.

Para una ciudad del tamaño de Bogotá, contar con tan poca disponibilidad de suelos desarrollables ha sido la causa de procesos especulativos sobre el precio de los suelos. Entre menos suelo urbanizable haya, más poder negociación tienen sus propietarios. En cambio, en la medida que se habilitan más suelos estos deben competir ofreciendo mejores condiciones económicas para el desarrollo de vivienda. Esto ha hecho cada vez menos factible la generación de vivienda social (especialmente de VIP) y generando una expulsión de la población vulnerable a la informalidad o hacia los municipios, más lejos de los lugares de trabajo y sin infraestructura social o de transporte público.

2.2.5. Necesidad de vivienda en el horizonte del largo plazo del POT.

Tal como se ya se ha visto, los factores que determinan la demanda de suelos para vivienda son cinco: i) el crecimiento vegetativo de la población, ii) los saldos migratorios, iii) el déficit acumulado a 2018; iv) la recomposición de hogares por efecto de la disminución de su tamaño y, v) el hecho de no contar con suelo efectivo urbanizable en tratamiento de desarrollo que permita cubrir las demandas generales.

Los pasos para establecer la demanda total de vivienda proyectada en el escenario del POT, se describe a continuación:

Paso 1.

Se suma el crecimiento vegetativo proyectado al año 2031, según el cual la población general se va a incrementar en **598.244 personas**.

Paso 2.

Se suma el saldo migratorio proyectado a 2031, el cual implica a **322.433 inmigrantes**, al total obtenido por el crecimiento vegetativo proyectado al año 2031 (598.244 personas) lo que nos da un total de **920.679 personas**.

Este dato es el dato de la población proyectada entre el año 2019 y 2031, de manera que al ser sumado al dato de la población total de Bogotá del escenario bajo (7.290.092 para el año 2019) da como resultado el total de la población estimada para el año 2031 (8.210.769 para el año 2031).

Paso 3.

Se calcula el efecto de la disminución de los tamaños de hogar tomando como referencia los datos de población total inicial (2019) y final (2031) y dividiéndola por los correspondientes promedios de personas por hogar del año inicial (2,90) y final (2,48).

En consecuencia, se toma el dato inicial (7.290.092 para el año 2019) y se divide por el promedio de personas por hogar para este año (2,90), lo que da como resultado 2.552.123 hogares; y se toma el dato final (8.210.769 para el año 2031) y se divide por el promedio de personas por hogar para este año (2,48), lo que da como resultado 3.314.341 hogares.

Luego se resta el dato de hogares estimado para el 2031 del dato de hogares del año 2019, lo que da como resultado un total de **762.218 hogares** totales proyectados para el periodo entre 2019 y 2031.

Paso 4.

Se suma el déficit acumulado de **54.518 viviendas** al número total de hogares proyectados entre 2019 y 2031 (762.218), lo que arroja un total **de 816.736 hogares**.

Paso 5.

Se asume que cada uno de estos hogares representa la demanda de una unidad de vivienda lo que implica que la demanda total de vivienda para el periodo entre 2019 y 2031 sería de **816.736 unidades**.

Esta dato se verifica contra las cifras acordadas por medio del Acta de Concertación con la CAR en junio de 2019 (consideración 49, página 114), encontrándose que corresponden con las estimaciones más bajas entre los rangos planteados.

2.2.6. Asignación de tratamientos para la generación de vivienda nueva.

La demanda de vivienda identificada de acuerdo con cada uno de los pasos ya descritos, implica una acomodación en el territorio que depende del potencial de construcción que permiten las norma de edificabilidad y derechos de usos de acuerdo con cada tratamiento urbanístico y que se analiza en proporción al potencial y al reconocimiento de las tendencias de construcción que ha presentado la ciudad.

Es así como, la acomodación de nueva vivienda es una consecuencia de la definición de un modelo de ocupación del territorio, y de la implementación integral de las líneas de políticas territoriales en función de un desarrollo ordenado y armónico entre el espacio natural y el construido (actual y futuro).

Debido a que los temas más sensibles del ordenamiento son los que abordan las necesidades de llenado de los espacios sin desarrollar dentro del área urbana y la expansión sobre nuevos suelos por desarrollar, para prever la localización de la vivienda requerida se dejan estas áreas como espacios residuales a los que se recurre después de identificar el potencial normativo de los tratamientos de consolidación, conservación y de renovación urbana en el horizonte de los 12 años de vigencia del POT.

Es así como, dentro de la actual propuesta del POT, se asumen los siguientes pasos para la asignación potencial de la vivienda demandada para los siguientes 12 años: i) se establecen los potenciales normativos de los tratamientos de consolidación, conservación y de renovación urbana; ii) se establece el potencial normativo dentro del tratamiento de desarrollo al interior del área urbana y de expansión urbana vigente; iii) se definen los potenciales de los proyectos estratégicos asociados a actuaciones urbanas integrales en curso de ejecución, de ajuste o de incorporación dentro del modelo de ocupación territorial; y iv) se establece el déficit que prevalecería en caso de no alcanzar a cubrir la demanda total dentro de los tratamientos y los

proyectos ya mencionados, de manera que se pueda dimensionar la demanda de nuevo suelo de expansión para cubrir la demanda total.

Todo esto le permitiría a Bogotá acomodar sus nuevos hogares de una forma sostenible social, ambiental y económica ofreciendo calidad de vida, competitividad y equidad con cercanía al trabajo e infraestructura social y ambiental.

Paso 1.

Se hicieron modelaciones normativas por medio de las cuales se establecieron como potenciales normativos para la generación de viviendas en los siguientes 12 años de acuerdo con los tratamientos de consolidación, conservación y de renovación urbana así:

- En tratamiento de consolidación: 187.992 unidades de vivienda
- En tratamiento de conservación: 0 unidades de vivienda
- En tratamiento de renovación urbana: 119.988 unidades de vivienda

En esta caso, el potencial de desarrollo de vivienda total de 307.980 unidades de no incluye vivienda de interés prioritario (VIP) debido a que la repercusión del suelo sobre los precios finales es muy alta, pero si se incluye un potencial de generación de 40.000 unidades de VIS.

También se destaca el hecho de que en el modelo de ocupación y la estrategia normativa se plantean condiciones que permitan aprovechar el potencial total a 12 años de los tratamientos de consolidación y renovación urbana, lo que implica un cambio sustancial en la política territorial.

Paso 2.

Se hicieron modelaciones normativas sobre el tratamiento de desarrollo en los suelos disponibles no ubicados en proyectos estratégicos que permitieron establecer que su potencial total es de 114.000 nuevas unidades de vivienda.

En este caso, el aprovechamiento del potencial de las áreas en tratamiento de desarrollo tiene ventajas de gestión y de disponibilidad de servicios públicos debido a su localización al interior o en colindancia con suelos ya urbanizados. También genera una mayor cantidad de vivienda social que incluye 12.000 unidades de VIP y 54.000 unidades de VIS.

La suma acumulada del potencial de estas dos primeras estimaciones da un total de 421.980 unidades de vivienda.

Paso 3.

Se hicieron modelaciones sobre los proyectos estratégicos asociados a actuaciones urbanas integrales en curso de ejecución, de ajuste o de incorporación dentro del modelo de ocupación territorial, los cuales implican también el tratamiento de desarrollo y que arrojaron los siguientes resultados para los siguientes 12 años:

- Lagos de Torca (POZ Norte): 101.842 unidades de vivienda
- Ciudad Usme (POZ Usme): 23.400 unidades de vivienda
- Ciudad Río: 65.773 unidades de vivienda
- Lagos del Tunjuelo: 60.000 unidades de vivienda

En este caso la suma total da 251.015 unidades de vivienda. Dentro de este total de unidades, se incluyen 70.161 unidades de VIP y 133.485 unidades de VIS (un total de 203.645 viviendas sociales).

La suma acumulada de estas tres primeras estimaciones da un potencial normativo de 672.995 unidades de vivienda, entre las cuales se generaría un total de 349.637 viviendas sociales (VIP y VIS). Sin embargo, como se evidenció en el análisis de aprovechamiento del suelo habilitado para desarrollo por el Decreto 190 de 2004 y como se ha visto en diferentes piezas de la Ciudad ya consolidada como Ciudad Salitre, es muy complejo garantizar el desarrollo de la totalidad de los predios urbanizable debido a condiciones jurídicas y de gestión predial. Así mismo, de aquellos que se desarrollan el aprovechamiento del potencial normativo no es del 100% por restricciones arquitectónicas, de alturas y aislamientos, de estacionamientos o de mercado. Por esta razón, a ese potencial normativo se le aplica un factor de seguridad del 75% para llegar a 504.747 viviendas de las cuales 61.620 serían de interés prioritario y 200.608 de interés social.

Bajo el escenario de demanda de vivienda base de 816.736 hogares, si no se incorporaran nuevos suelos se tendría un déficit de 311.989 viviendas dentro del periodo del POT que tendrían que irse a la informalidad o a los municipios aledaños con las consecuencias ya discutidas.

Paso 4.

El déficit marginal identificado de 311.989 unidades de vivienda implica la necesidad de recurrir a nuevos suelos de expansión, los cuales se justifican en varios aspectos: i) se está asumiendo un escenario bajo de demanda que no involucra el impacto potencial de nuevas olas migratorias internas y externas; ii) se están incluyendo suelos en tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano que, como se demostró en un aparte anterior, cuentan con dificultades de localización y/o de gestión que los han mantenido congelados para ser desarrollados hasta la fecha; iii) se requiere de la gestión de procesos de renovación y desarrollo urbano a escalas que la ciudad no ha ejecutado en el pasado; iv) los suelos rurales del norte de Bogotá cuentan ya con una serie de preexistencias residenciales y dotacionales que limitan su desarrollo y dificultan su gestión.

2.3. Consecuencias en el modelo territorial.

Tal como se ha presentado, el análisis de los datos poblacionales y las demandas territoriales que se derivan de los resultados presentados implican la toma de decisiones de gran escala y de largo plazo basadas en los escenarios más bajos posibles del tamaño de la población total de Bogotá (7.290.090 para el año 2018) y de demanda de unidades de vivienda en las que se asume

que el impacto de la migración extranjera ya pasó su pico y que empezará a estabilizarse y a disminuir en los siguientes 12 años, pero no a desaparecer plenamente.

Es así como estos datos se imponen como determinantes transversales que relacionan todas las problemáticas ambientales, espaciales, e infraestructurales que debe asumir el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, así como todas las escalas implícitas a su planeamiento, siendo consistentes con las cifras acordadas con la CAR mediante el Acta de Concertación con la CAR de junio de 2019 y con la autoridad ambiental distrital (SDA).

Las implicaciones de estas cifras sobre el modelo de ocupación en relación con el aprovisionamiento de vivienda social (VIS y VIP) para la población demandante atraviesa todos los aspectos identificados como relevantes en el diagnóstico territorial sobre el cual se soporta el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá e implica que en sus contenidos se incorporen fundamentos dirigidos hacia alcanzar una mayor calidad de vida, a construir una ciudad más equitativa en la que se reconozca el derecho a la ciudad y a las ventajas que ofrece el hecho de habitarla, y a revertir los procesos de segregación espacial que se presentan actualmente tanto a escala regional como a escala distrital.

Para comprender su transversalidad, a continuación se relacionan con los principales retos identificados por los diagnósticos realizados para la formulación del presente Plan General.

3. Retos de la Revisión General del POT de Bogotá

Con base en el proceso de Seguimiento y Evaluación (S&E) realizado en el año 2016 y de la elaboración de los Diagnósticos Territoriales que se consolidaron a lo largo de los años 2016, 2017 y parte del 2018, se identificaron las condiciones actuales de cada uno de los atributos que contiene y que caracterizan al espacio físico del territorio distrital, lo que permitió establecer el conjunto de problemáticas que requieren ser atendidas por medio de la regulación urbana y rural y de los correspondientes programas y proyectos a largo plazo.

Estas deficiencias y anomalías en la oferta de servicios ambientales, sociales, infraestructuras, equipamientos, esquemas de gestión y normas adecuadas para la realidad local, se agruparon de forma general por medio de la identificación de diez (10) retos territoriales que abarcan prácticamente todos los asuntos territoriales críticos que deben ser atendidos por la RG-POT.

A continuación, se presenta un resumen de estos grandes campos de trabajo sobre los cuales se deben concentrar las decisiones del orden territorial durante los siguientes 12 años.

Reto 1. Atender el crecimiento de Bogotá

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

Es la ciudad de Colombia que más crece en términos de población y áreas urbanizadas (más de 97 mil personas y alrededor de 400 hectáreas por año), crecimiento que se ha extendido sobre su territorio inmediato superando los límites del Distrito Capital y que se evidencia en los procesos de conurbación que se dan hacia el norte (Cota, Chía y Cajicá), hacia el occidente (Funza, Mosquera y Madrid) y en el sur (Soacha). Dichos procesos de conurbación se derivan, principalmente, del crecimiento poblacional de Bogotá, de los incrementos en el precio del suelo y de la falta de generación de suficiente suelo urbanizable.

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

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

Reto 2. Mitigar la huella ecológica e incrementar la capacidad de resiliencia

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

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

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

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

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

Reto 3. Velar por la creación y la defensa del espacio público y los equipamientos sociales

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

En la propuesta de la revisión general del POT se consolida y reglamenta la unión entre la Estructura Ecológica Principal (EEP) y el Espacio Público (EP) que existe tanto en la Ley como en la realidad, al tiempo que se garantiza que los objetivos de conservación ambiental primen sobre cualquier otro uso en la EEP y que las personas tengan acceso incluyente, amable y seguro a espacios naturales. De esta manera, la EEP se mantiene como la base de la estructura ambiental distrital y se destacan los servicios ecosistémicos que presta y al mismo tiempo se reconoce que el EP tiene funciones ambientales que cumplir para mejorar la

interacción de los habitantes de Bogotá con la naturaleza. Es así como al EP se le reconoce su potencial integrador de los circuitos ambientales y, por lo tanto, se le otorga el atributo de potencial conector entre los ambientes duros (construidos por el hombre) y los ambientes naturales (preservados para mantener los circuitos ecosistémicos al interior de la ciudad), elevando su jerarquía para fortalecer su función ambiental.

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

De forma complementaria los equipamientos públicos para la oferta de servicios sociales, recreativos y culturales también tienen una función en el propósito de fortalecer el conjunto de bienes colectivos por medio de los cuales todos los ciudadanos pueden hacer efectivo su derecho a ser tratados como iguales, a acceder de forma libre e incluyente a todos los beneficios derivados de los procesos de urbanización y a contar con las condiciones necesarias para alcanzar su desarrollo personal y para trascender como individuo y como parte de la comunidad bogotana.

En este sentido, el gran reto del Distrito Capital es el de conformar y consolidar un sistema distrital de equipamientos públicos y privados que permita distribuir de forma equitativa los servicios sociales en todas las localidades de la ciudad y de las áreas rurales, incrementar la cobertura del conjunto de los actuales 7.830 equipamientos existentes, y hacer un aprovechamiento más eficiente de los suelos públicos de usos dotacional por medio de nodos dotacionales que mezclen varios equipamientos, localizados de forma estratégica en función de las áreas de demanda, los cuales, además, puedan contar con mayores derechos de edificabilidad en altura.

Bajo esta perspectiva, Bogotá necesita fortalecer tanto la capacidad de gestión de suelos públicos como la construcción de nuevos espacios públicos y de equipamientos integrales para la oferta de servicios sociales. En este sentido, entre los objetivos centrales está el de incrementar el EP efectivo de 4 m²/hab. a por lo menos 6 m²/hab. y a 8m²/hab. en los casos de actuaciones urbanas integrales de gran escala, y el de equilibrar la oferta de servicios sociales y disminuir la segregación.

Reto 4. Consolidar una ciudad densa, compacta y cercana

La densidad de Bogotá es relativamente alta con respecto a otras ciudades de Latinoamérica (alrededor de 200 hab/ha.), lo que significa que contamos con una utilización razonable de nuestro recurso más valioso, el suelo, evitando procesos de suburbanización dispersos que hacen costoso e inviable dotar de forma eficiente y sostenible los servicios públicos y el

transporte masivo, e incentivando la construcción en altura. Mantener este modelo heredado del urbanismo mediterráneo permite disminuir los costos de la vida urbana, aminorar las distancias para acceder a los servicios urbanos y evitar ampliar de forma descontrolada el impacto de la huella urbana sobre nuestro entorno natural.

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

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

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

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

Reto 5. Renovar la ciudad y recuperar nuestro patrimonio

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

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

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

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

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

Reto 6. Incrementar la capacidad de producción

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

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

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

Reto 7. Avanzar hacia una nueva ruralidad

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

La preservación de Sumapaz, incluyendo los páramos de Cruz Verde y Sumapaz como bienes naturales excepcionales productores de agua (Res. 1434/17), las áreas distritales incluidas dentro del Parque Nacional Natural de Sumapaz (Res. 14/77), y las formas de vida rural alrededor de las redes de asentamientos poblados localizadas en los estrechos valles de los ríos

Tunjuelo, Blanco y Sumapaz, implican para la Administración Distrital orientar algunas de las decisiones del ordenamiento territorial rural hacia garantizar que el proceso de integración (por medio de la consolidación de la red de carreteras rurales existentes), sea implementado de forma integral, asumiendo tanto el mejoramiento general de los principales centros poblados, como la implementación de programas para mejorar el hábitat rural campesino (saneamiento básico) y para la generación de centros especializados de apoyo para el turismo ambiental.

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

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

Reto 8. Contar con un POT de Proyectos

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

Esto solamente será posible a través de la ejecución de proyectos que incluyan la obra pública como el elemento propulsor de las actuaciones sobre el territorio y su complemento con

actuaciones privadas reguladas por normas urbanísticas e incentivos. El objetivo es cualificar y consolidar fragmentos completos de ciudad con altos estándares de calidad de vida, que permitan contar con lugares emblemáticos y simbólicos que posicionen a Bogotá, no solo como un buen lugar para hacer negocios, sino como una de las capitales del mundo con inigualables espacios urbanos, destacando el espacio público como referente de identidad y calidad.

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

Reto 9. Adoptar normas simples y facilitar el control de impactos

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

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

En este aspecto Bogotá debe: simplificar sus normas, facilitar su lectura y e implementación, y permitir la multiplicidad de usos; adoptar un esquema de normas para facilitar la convivencia ciudadana, basado en la mitigación de impactos ambientales, funcionales; y permitir la mezcla de usos para reconocer la diversidad de las formas de producción de la ciudad, a fin de consolidar centros y calles comerciales seguros para las comunidades locales de toda la ciudad, y para contar con barrios residenciales dinámicos y adecuadamente dotados de servicios para el desarrollo comunitario.

Reto 10. Fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza territorial

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

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

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

- ¿Cómo atender esos retos?

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

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

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

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

A continuación, se presentan de manera resumida los principales aspectos que reúnen las decisiones territoriales que regirán el ámbito del Distrito Capital de Bogotá durante los próximos tres periodos constitucionales de alcaldes distritales.

4. Visión del ordenamiento territorial: Mejorar la Calidad de Vida

La construcción de una visión común para el ordenamiento territorial de Bogotá se deriva del aprovechamiento de las ventajas singulares que resultan de su localización privilegiada en el altiplano de la cuenca del río Bogotá, de su posición y jerarquía dentro de un modelo regional policéntrico e integrado funcionalmente, y del fortalecimiento social, ambiental, y económico del territorio distrital. Estos tres aspectos ubican siempre al ser humano, como centro y propósito principal de cualquier política pública y, por lo tanto, otorgan prioridad al objetivo de mejorar la calidad de vida de cada uno de los miembros de la sociedad.

Es así como, la visión de un ordenamiento territorial deseable para Bogotá se enfoca, ante todo, en mejorar la calidad de vida⁴ de sus habitantes. Esta visión se fundamenta en propósito

⁴ La noción de “calidad de vida” involucra aspectos del desarrollo humano que no son tenidos en cuenta por en los análisis económicos dentro de la noción de “nivel de vida”, como los psicológicos, los culturales o los ambientales. Organismos como la OMS asocian la “calidad de vida” con la percepción individual sobre la calidad del entorno (equidad, empleo, seguridad, cultura, servicios comunales, asistencia social, etc.), mientras que publicaciones como *The Economist* suman a los factores materiales objetivos (bienestar material, geografía, etc.), la vida familiar, la libertad política, la equidad de género, etc. De otro lado, el “nivel de vida” es abordado por el PNUD como el grado de confort material que se obtiene en relación con los ingresos y, por lo tanto, se mide por medio de índices como el de desarrollo humano - IDH (salud, educación, poder adquisitivo, etc.), pobreza multidimensional - IPM (servicios básicos, distribución de la riqueza, PIB per cápita, etc.), inversión en capital humano - IICH, competitividad global - ICG, etc. Algunos de los aspectos abarcados por el IDH también son utilizados para medir la calidad de vida.

ético de alcanzar la felicidad como un bien supremo del ser humano, bajo los principios generales de justicia social, género, derechos, belleza, seguridad ciudadana, libertad y autonomía en el espacio público y desarrollando los medios físicos y espaciales necesarios para mejorar la percepción que los ciudadanos puedan tener sobre el entorno natural y construido en el cual viven, fortaleciendo sus valores culturales como comunidad, y facilitando el cumplimiento de sus expectativas como individuos y como miembros de una sociedad democrática, solidaria y competitiva.

En otras palabras, la calidad de vida constituye el fin último del ordenamiento territorial bogotano debido a que este solo tiene sentido si se basa en el bienestar del ser humano y en su relación armónica con su entorno natural, en la seguridad y la libertad en el espacio público y privado que ha construido a lo largo de su historia, y los medios de producción que facilitan y soportan su vida cotidiana. Se expresa en el acceso igualitario a todos los servicios y bienes públicos, procurando la igualdad, la inclusión y el crecimiento competitivo y sostenible y, por lo tanto, en el incremento de los niveles de satisfacción de todos sus ciudadanos. También se expresa en el fomento de las condiciones espaciales y ambientales que se requieren para atraer, motivar y conservar el talento de las personas más capacitadas de la ciudad, del país y del mundo.

En términos físicos, la calidad de vida en Bogotá se define por medio de la oferta cualificada de elementos naturales, edificaciones, infraestructuras y espacios públicos para procurar la satisfacción de las necesidades de todos sus habitantes. Abarca atributos espaciales del territorio que cubren distintas necesidades del ser humano como: las ambientales (condiciones razonables de confort climático, elementos para la interacción con la naturaleza, etc.); las materiales (vivienda, transporte, espacio público, etc.); las sociales (espacios para la protección, la inclusión, la interacción, la identidad cultural, etc.); las físicas (salud, seguridad, etc.), las afectivas (elementos territoriales que fomentan el orgullo y la autoestima, etc.), y el desarrollo individual y colectivo (espacios para la formación, la educación y la producción, etc.).

4.1. Principios del ordenamiento territorial bogotano

Los fundamentos éticos para la transformación positiva del espacio territorial del Distrito Capital explicados anteriormente y que apuntan a la calidad de vida, como el fin último del ordenamiento territorial distrital, se expresan en dos principios prácticos: la sostenibilidad y la gobernabilidad, constituyendo la base de cualquiera de sus decisiones. La sostenibilidad porque implica el aprovechamiento autónomo y razonable de los recursos naturales, humanos y financieros con que se cuenta para proyectar a Bogotá en el largo plazo. La gobernabilidad sobre la ejecución de las acciones y actuaciones territoriales adoptadas en el POT, porque constituye el marco institucional y para la participación comunitaria sobre todas las decisiones que involucran al territorio distrital, incluyendo los niveles regional, distrital, urbano, rural, zonal y local.

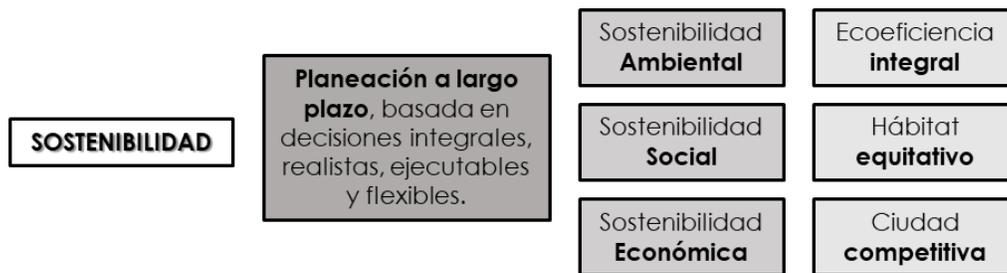
4.1.1. Principio de Sostenibilidad

Implica la satisfacción de las necesidades sociales, ambientales y económicas del presente, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades,

abarcando todos los aspectos implícitos al desarrollo físico y espacial de los cuales depende el desarrollo integral de la población bogotana.

La sostenibilidad territorial se expresa en la toma de decisiones de alcance ambiental, social y económico y se implementa mediante las políticas territoriales de ecoeficiencia, equidad y competitividad.

Imagen 6 Diagrama del concepto de sostenibilidad integral.



Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

El ordenamiento territorial distrital debe orientarse por el principio de **sostenibilidad** en términos de promover el desarrollo urbano como un medio para alcanzar la satisfacción integral de las necesidades de los habitantes de Bogotá, sin poner en riesgo la capacidad de sobrevivencia de las generaciones futuras y mejorando **Calidad de Vida**. Esta debe entenderse desde su triada ambiental, social y económica.

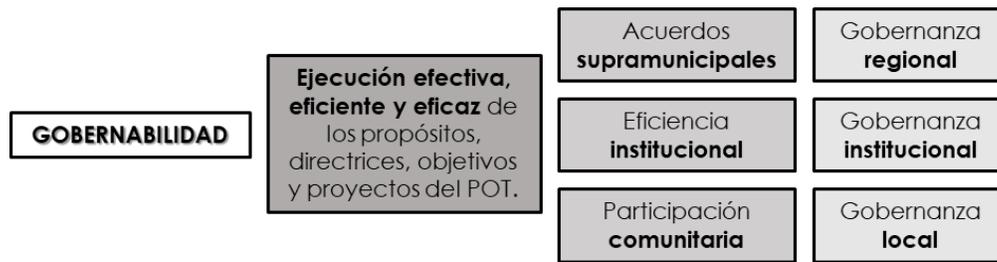
La **sostenibilidad** implica la distribución geográfica equilibrada, la promoción del desarrollo económico y social, la salud y la educación de la población, la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus ecosistemas, el mantenimiento de la diversidad cultural, así como de la calidad del aire, el agua, los bosques, la vegetación y el suelo a un nivel que permita sustentar la vida y el bienestar (Hábitat III, 2016).

4.1.2. Principio de Gobernabilidad / Gobernanza

Implica todas las formas y escalas implícitas a las gestiones del gobierno distrital por medio de las cuales se hace posible la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los propósitos, objetivos y metas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, permitiendo la articulación e interacción responsable y eficiente de los actores públicos y privados en la estructuración e implementación de políticas territoriales.

La gobernabilidad territorial se expresa en la toma de decisiones públicas y transparentes de escala regional, urbana, rural y local, e implica la previsión de espacios institucionales para facilitar la gobernanza por medio de acuerdos supramunicipales o con comunidades y organizaciones sociales urbanas y rurales con respecto a temas puntuales de tipo territorial.

Imagen 7 Diagrama del concepto de gobernabilidad y gobernanza.



Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

Proyectar el ordenamiento territorial implica atender las demandas de la sociedad y traducirlas eficientemente en hechos concretos que mejoren los niveles de la calidad de vida.

Gobernar el ordenamiento territorial de Bogotá involucra: tomar decisiones transparentes y sustentadas, implementar instrumentos efectivos para ejecutarlas, contar con una institucionalidad capacitada para ofrecer resultados concretos, programar y optimizar los recursos necesarios para alcanzar metas claras y contar con datos confiables que permitan medir los propósitos del POT.

La **gobernabilidad** se complementa con la **gobernanza** en la medida que es necesario contar con formas de organización que interactúen en función del bienestar general, que garanticen la legitimidad de las decisiones sobre asuntos críticos que generen impactos a escala regional, distrital o local, y que ejerzan presión desde el sector privado y las organizaciones comunitarias para la solución constructiva de problemas territoriales.

4.2. Políticas para el ordenamiento territorial de Bogotá

Para lograr el cumplimiento de la visión y concretar el modelo de ordenamiento territorial, cuyo fin último es mejorar la calidad de vida, basada en los principios generales de la sostenibilidad y la gobernabilidad, se establecen cuatro políticas territoriales: Ecoeficiencia, Equidad, Competitividad, y una política transversal: Gobernabilidad y Gobernanza.

Por medio de estas políticas, se orienta la reglamentación y la definición de las normas urbanísticas, los instrumentos, los programas y los proyectos del presente Plan de Ordenamiento Territorial, así como el futuro seguimiento y evaluación de la implementación del mismo.

4.2.1. Política de Ecoeficiencia

La política de ecoeficiencia que adopta el POT de Bogotá se constituye en una orientación de las medidas y procedimientos necesarios para garantizar la interacción responsable y eficiente de los procesos de ocupación del territorio y del consumo de bienes naturales actuales y futuros, como el suelo, el agua, el aire y los demás recursos naturales y energéticos con que cuenta el territorio distrital; para asegurar el uso eficiente y el mayor beneficio social, económico y ambiental para sus habitantes; así como para consolidar relaciones sostenibles de recuperación, preservación y conservación de las estructuras ambientales distritales y de los

ecosistemas urbanos, rurales y regionales, y el fortalecimiento de la capacidad de resiliencia ante eventos naturales imprevistos.

Esta política hace parte de la triada de políticas enfocadas en el desarrollo ambiental sostenible y en el aumento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras de Bogotá. Se deriva de la idea de consolidar un modelo de ocupación territorial compacto, adaptativo y de bajo consumo energético, orientando sus contenidos a definir los objetivos, estrategias, programas y proyectos de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano y rural, dentro del marco de una gestión ambiental basada en metas concretas y realizables.

El objetivo estratégico de la política de Ecoeficiencia del Plan de Ordenamiento Territorial es lograr que para el año 2031 se garantice la interacción responsable y eficiente de los procesos de ocupación del territorio controlando el crecimiento de huella ecológica de Bogotá, lo que implica fortalecer y restaurar sus ecosistemas y optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales en equilibrio con el desarrollo urbano, así como aumentar la resiliencia mediante la adopción de acciones para la gestión del riesgo y el cambio climático.

Este objetivo estratégico se concreta por medio de cuatro objetivos específicos, cada uno de los cuales desarrolla un conjunto de estrategias particulares:

- a. Conservar y proteger el recurso hídrico.
- b. Recuperar los ecosistemas naturales y fortalecer su relación con las actividades humanas.
- c. Enfrentar el cambio climático y aumentar la resiliencia ante eventos naturales generadores de riesgo.
- d. Generar un crecimiento equilibrado de la ciudad optimizando el aprovechamiento de los recursos naturales.

4.2.2. Política de Equidad

Se define como el acceso y disfrute democrático, igualitario y con calidad de las infraestructuras de servicios, equipamientos sociales y funcionales y espacios públicos que dan soporte al desarrollo equilibrado del territorio y constituye una orientación de las medidas y procedimientos necesarios para ofrecer el acceso homogéneo y cualificado a servicios públicos, obras de urbanismo básico, infraestructuras para el transporte masivo y, en general, a todos los bienes y servicios que se derivan de la vida en comunidad derivada del tipo de urbanización que caracteriza a Bogotá y a sus áreas rurales, así como, para garantizar la oferta suficiente, y territorialmente bien distribuida, de nodos de equipamientos con la capacidad de albergar programas para la oferta de servicios la atención especializada e incluyente a grupos vulnerables de la población por efecto de su edad, género, origen racial, o condición socio-económica.

La equidad territorial se expresa en las disponibilidad de facilidades urbanas en todos los territorios intermedios (localidades) y locales (unidades de planeamiento zonal), así como dentro del ámbito rural y del entorno regional, de acuerdo con las demandas de cada una de estas escalas del ámbito distrital, procurando disminuir la segregación social y espacial y ofrecer un acceso igualitario y democrático a la vida urbana de calidad y a su expresión en los servicios

públicos, el espacio público, y los bienes públicos y privados por medio de los cuales se puede potenciar el desarrollo individual y comunitario.

Esta política hace parte de la triada de políticas enfocadas en el desarrollo social sostenible y en el aumento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras de Bogotá. Se deriva de la idea de consolidar un modelo de ocupación territorial democrático, protector, accesible y cercano, por medio del cual sea posible mejorar la calidad de vida de las distintas comunidades bogotanas, disminuir los tiempos de desplazamientos para acceder a servicios sociales, y facilitar la gestión del tiempo que implica la economía del cuidado al interior de los núcleos y las redes familiares de toda la ciudad.

El objetivo estratégico de la política de equidad del Plan de Ordenamiento Territorial es lograr que al 2031 Bogotá sea un territorio en el que sus habitantes, especialmente la población más vulnerable, cuente con infraestructuras y espacios públicos suficientes y de calidad, que brinden oportunidades para desarrollar su potencial y ejercer sus derechos con igualdad de condiciones y de manera democrática.

Este objetivo estratégico se concreta por medio de tres objetivos específicos, cada uno de los cuales desarrolla un conjunto de estrategias particulares:

- a. Generar las condiciones para aumentar la producción y acceso a la vivienda y a entornos de calidad.
- b. Incrementar la oferta de espacios públicos de calidad universalmente accesibles, agradables y extendidos a todo el territorio.
- c. Generar equipamientos sociales, básicos y complementarios inclusivos que provean servicios sociales a todos los grupos de población sin discriminación, con pleno y libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que propicien el desarrollo pleno de los habitantes de todo el territorio distrital.

4.2.3. Política de Competitividad

Se define como la capacidad que tiene el Distrito Capital para crear, atraer y mantener el mejor capital humano y empresarial en actividades generadoras de empleo y de alto valor agregado y constituye una orientación de las medidas y procedimientos necesarios para generar los soportes de urbanismo básico, las redes de nuevas tecnologías, las infraestructuras viales para el transporte masivo, y la recuperación y protección de los bienes culturales con valor patrimonial que son necesarios para la generación, atracción y mantenimiento capital humano y empresarial cualificados, la innovación empresarial, la especialización inteligente, la generación de empleo, la promoción del turismo y la producción de alto valor agregado y, en general, para el aprovisionamiento de las facilidades y dotaciones que requiere una vida urbana y rural de calidad.

Esta política hace parte de las políticas enfocadas en el desarrollo económico sostenible, enfocándose en la consolidación de la capacidad del territorio para ser atractivo para las personas y las empresas, (locales, nacionales o extranjeras), para ofrecer entornos que procuren la calidad de vida de sus habitantes, para facilitar la adquisición de conocimiento, y para incrementar la productividad del talento humano distrital.

El objetivo estratégico de la política de competitividad del Plan de Ordenamiento Territorial es lograr que para el año 2031, Bogotá haya generado las condiciones necesarias para que las empresas localizadas en su territorio incrementen la productividad, al apropiarse de las ventajas únicas que el Distrito Capital les ofrece en términos de generación y cualificación del capital humano, disponibilidad de factores de producción, entornos físicos, institucionales y calidad de vida.

Dicho objetivo se debe entender en el marco de la construcción y mantenimiento de dos tipos de atributos territoriales: los básicos asociados al entorno natural y las infraestructuras básicas que garantizan la operación cotidiana de la ciudad y los asentamientos rurales y los determinantes de la competitividad.

Este objetivo estratégico se concreta por medio de cuatro objetivos específicos, cada uno de los cuales desarrolla un conjunto de estrategias particulares:

- a. Optimizar los tiempos y la seguridad de desplazamiento de las personas y las mercancías en beneficio de los ciudadanos y de las empresas.
- b. Promover la localización de actividades económicas estratégicas para el Distrito Capital asociadas a la cultura, turismo, innovación y conocimiento bajo el marco de la especialización inteligente y la industria naranja.
- c. Fortalecer la capacidad de Bogotá de atraer y mantener inversiones en su territorio en un marco normativo fundamentado en los principios de concordancia, seguridad, simplicidad, neutralidad y transparencia, adecuado para el desarrollo de programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo.
- d. Promover la utilización de tecnología como medio que facilita el análisis de las necesidades de los ciudadanos, las dinámicas para competitividad y el desarrollo económico, contribuyendo al principio de sostenibilidad consolidando a Bogotá como una ciudad y territorio inteligente.

4.2.4. Política de Gobernabilidad / Gobernanza

Se define como la adecuada y eficiente gestión institucional para orientar y ejecutar los propósitos y decisiones del ordenamiento territorial. Propicia y persigue el fortalecimiento institucional y la realización de acciones positivas para fomentar la participación de los diferentes sectores de la población en los procesos relacionados con la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones asociadas al ordenamiento territorial.

El objetivo estratégico de la política de gobernabilidad del Plan de Ordenamiento Territorial es realizar los acuerdos institucionales que le permitan a la Administración Distrital contar con una gestión, financiación y ejecución eficiente del POT para que, en el año 2031, el modelo de ocupación y la visión del POT sean una realidad.

Este objetivo implica una doble vía. Por un lado: el fortalecimiento de la capacidad de generar acciones y actuaciones territoriales para que las intervenciones públicas y privadas sobre el territorio se hagan efectivas bajo un esquema convergente, coordinado y eficiente que encadene las decisiones con la disponibilidad de recursos, la programación de la inversión con

la capacidad de ejecución sectorial, y los esquemas de seguimiento con los ámbitos de retroalimentación de las decisiones; y, por el otro lado, la oferta de mayores espacios de intermediación y de información pública transparente y técnica para que las comunidades, organizaciones sociales y los grupos de inversionistas cualifiquen su capacidad de participación y aporte en el proceso de ejecución del POT.

En otras palabras, debido a que la política territorial de gobernabilidad implica el reconocimiento de la acción por parte de los entes territoriales supra-municipales y las comunidades y organizaciones sociales sobre las decisiones territoriales, incorpora la noción de gobernanza como elemento fundamental para complementar la gestión institucional, e implica varias escalas en la toma y ejecución de las decisiones territoriales, la cual se expresa en dos escalas complementarias de la gobernabilidad: la gobernanza regional y la gobernanza local.

Este objetivo estratégico se concreta por medio de cuatro objetivos específicos, cada uno de los cuales desarrolla un conjunto de estrategias particulares:

- a. Crear e implementar esquemas de convergencia interinstitucional que permitan una gerencia y ejecución eficiente de los proyectos y programas del POT.
- b. Generar espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas que den cuenta sobre el avance en la ejecución del POT.
- c. Desarrollar e implementar la gobernanza regional y la gobernabilidad distrital y local.
- d. Programar de manera concertada y coordinada las inversiones públicas.

5. Modelos de ocupación y del ordenamiento del territorio

Bogotá, como la mayoría de las ciudades latinoamericanas, ha seguido un modelo de urbanización compacto, el cual responde de una manera mucho más eficiente a la disponibilidad de recursos públicos para dar soporte a los procesos de crecimiento urbano, alejándose de los modelos suburbanos de origen anglosajón que se soportan en la ocupación extensiva de terrenos, en la dependencia excesiva del automóvil, en el alto consumo de fuentes de energía, en la desaparición de las calles como espacios de convergencia social y en la dispersión y aislamiento de las comunidades urbanas.

Los propósitos del plan de ordenamiento territorial compilado mediante el DD190/04 con respecto a la consolidación de este modelo denso, articulado con la red de centros urbanos regionales, restrictivo con respecto a los procesos de conurbación, organizado por un esquema policéntrico, y participativo sobre los temas estratégicos, requieren de una actualización que dé cuenta de la nueva realidad del territorio distrital y de las tendencias de la ocupación regional, sin perder de vista el tipo de ciudad que hemos imaginado y que hemos construido a lo largo de muchas generaciones.

Algunos aspectos novedosos de la realidad distrital actual con respecto a la de los últimos años del siglo XX son: se han incrementado las relaciones funcionales regionales; la ocupación urbana ha crecido sobre más del 90% de las áreas disponibles para ser desarrolladas llegando hasta los límites del río Bogotá; se ha consolidado la urbanización en altura como forma

predominante para la producción de la ciudad; se ha incrementado la demanda de espacios públicos en proporción con la nueva población de la ciudad (alrededor de 97.000 nuevos habitantes por año); ha evolucionado la concepción sobre el valor estratégico y colectivo de los elementos ambientales y patrimoniales distritales; y se han mejorado las condiciones de accesibilidad y de seguridad en las áreas rurales del sur de la ciudad.

5.1. Justificación de la revisión del modelo de ocupación territorial

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

- **Vencimiento legal del término del Plan.** El horizonte de ejecución del plan ya se venció según el marco legal vigente.
- **Crecimiento poblacional.** El crecimiento poblacional mantiene su tendencia general, aun que ha tenido una leve disminución, al tiempo que la estructura de la composición de los hogares tiende a reducirse progresivamente, incrementado la demanda de nuevas unidades de vivienda.
- **Apropiación de los bienes naturales distritales.** La etapa de delimitación de los elementos estructurales ambientales debe permitir pasar a una nueva en la cual sea posible ejecutar acciones concretas para su preservación y para permitir que las distintas comunidades distritales se apropien, valoren y disfruten de los entornos naturales existentes.
- **Resiliencia ambiental.** La noción de resiliencia ambiental asociada a la gestión del cambio climático y a la gestión del riesgo aún no ha sido incorporada al ordenamiento territorial distrital.
- **Espacio público.** Las metas sobre espacio público por habitante no han sido alcanzadas por la ciudad, razón por la cual estas deben ajustarse para que sean coherentes con el tipo de ciudad que hemos construido, incrementado su oferta urbana y regional, e integrándolo a la estructura ambiental.
- **Déficits de cobertura de equipamientos.** Algunos de los déficits en la cobertura de servicios sociales, implican que el modelo de ordenamiento haga un énfasis especial en la generación de soportes territoriales para facilitar la protección y la inclusión social, así como las distintas expresiones de diversidad cultural.
- **Sistema de movilidad.** Se debe concluir el sistema de troncales previsto originalmente, integrando el esquema de movilidad distrital alrededor del proyecto del Metro, facilitando la accesibilidad general, e implementando los medios que sean necesarios para fortalecer las redes peatonales y de biciusuarios.
- **Relaciones funcionales regionales.** Se han incrementado los desplazamientos diarios entre Bogotá y los municipios cercanos, lo que implica un fortalecimiento de las relaciones funcionales regionales.
- **Abastecimiento y logística regional.** La competitividad distrital depende de garantizar su abastecimiento alimentario y la disponibilidad de materias primas y, por lo tanto, de formular un nuevo esquema de logística y de transporte regional.
- **Competitividad e innovación.** Se deben incentivar los procesos innovadores para la producción económica que demanda el entorno global actual, ofreciendo más y mejores soportes físicos (como el espacio público de calidad, o la oferta de servicios

educativos, recreativos y culturales) para mejorar la competitividad de nuestros talentos humanos, trabajadores y empresas.

- **La ruralidad distrital.** Se debe hacer un mayor esfuerzo en beneficio de la calidad de vida de las poblaciones campesinas y de la protección del entorno natural que habitan, procurando mejorar la integración de las áreas rurales distritales con respecto al resto del territorio.

5.2. Lineamientos para orientar el nuevo modelo de ocupación territorial

El modelo territorial evoluciona los principios del Decreto 190/04 y se ajusta y complementa porque las dinámicas territoriales evidencian una nueva realidad. Los lineamientos que orientan la concreción del modelo de ocupación territorial de Bogotá son: ecoeficiente; equitativo; compacto, cercano y competitivo; y gobernable.

- **Ecoeficiente.** El aprovechamiento razonable y real de los elementos ambientales y el espacio público que estructuran el territorio distrital, implica la conformación de un sistema integrado de espacios abiertos que sean aprovechados para potenciar el desarrollo humano y social. Además, se debe buscar el uso razonable de recursos energéticos, de bajo impacto ambiental, en busca de controlar y planear el crecimiento de la huella urbana.
- **Equitativo.** El principio de la democracia se materializa en la ciudad y la región cuando se generan centros y subcentros de oferta de espacios públicos de calidad, de servicios sociales y de empleo basados en la distribución equilibrada sobre el territorio, disminuyendo la necesidad de largos desplazamientos y facilitando la gestión del tiempo de cada persona, sobretodo de la población más vulnerable.
- **Competitivo.** Bogotá requiere un modelo compacto basado en la oferta de espacios públicos; que facilite las relaciones de cercanía a las áreas de trabajo, recreación y servicios sociales; y que incremente la competitividad del aparato productivo con base en: a) la mejora de la calidad del transporte público; b) el uso eficiente de los recursos naturales y c) el incremento de los atractivos territoriales necesarios para formar y retener los talentos más calificados del país y del mundo.
- **Gobernable.** El ordenamiento territorial distrital implica el fortalecimiento de acuerdos regionales, la conformación de unidades territoriales intermedias y locales (de tamaño razonable) para planear y precisar las actuaciones físicas sobre las estructuras urbanas y rurales, así como el robustecimiento de la gestión institucional para financiar, administrar y ejecutar proyectos estratégicos y programas de urbanismo básico.

5.3. Escalas del nuevo modelo de ocupación territorial

El nuevo modelo de ocupación del Plan de Ordenamiento Territorial asume énfasis particulares en tres escalas: regional, urbana y rural, las cuales se expresan en los siguientes términos:

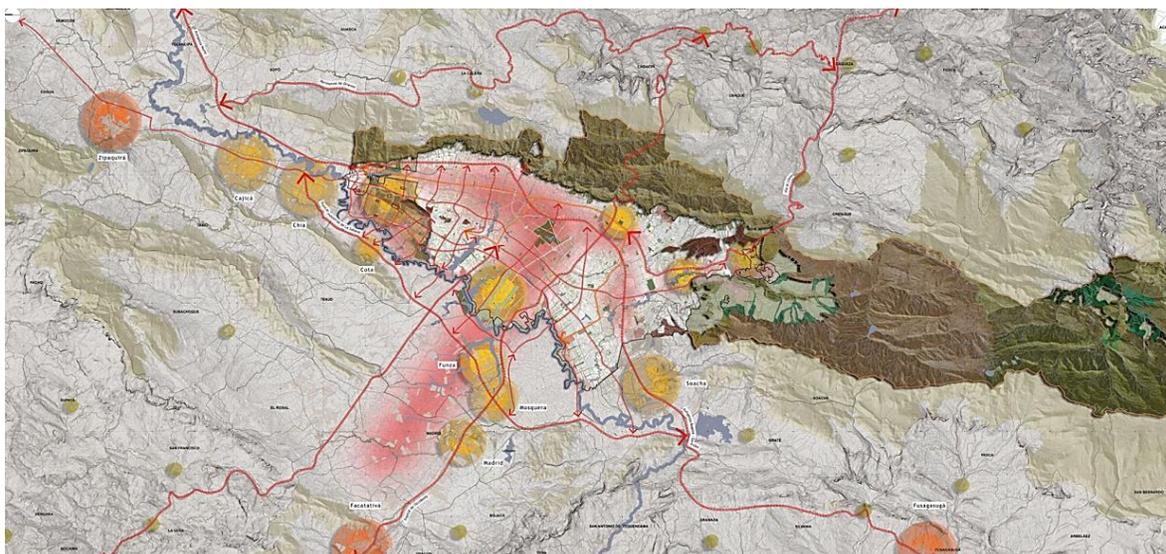
5.3.1. Modelo de ordenamiento y ocupación supramunicipal

El modelo de ocupación regional de Bogotá es desconcentrado, fundamentado en una red de asentamientos humanos funcional e interdependiente. Está constituido por un núcleo central supramunicipal compuesto por Bogotá, Cajicá, Chía, Cota, Funza, Mosquera, Madrid y Soacha y articulado alrededor del eje del río Bogotá.

Los nodos subregionales de Zipaquirá, Facatativá y Fusagasugá tendrán el rol de centros alternativos de concentración de población, mientras que Tocancipá y Gachancipá servirán como centros de desarrollo industrial y los municipios con vocación rural como áreas de equilibrio ambiental, de desarrollo económico rural y de subcentros de actividades complementarias acordes con su potencial y restricciones.

Los atributos de este modelo en el que se propone inscribir el territorio distrital son: la sostenibilidad ambiental, el equilibrio socioeconómico y la articulación funcional.

Imagen 8 Modelo de ordenamiento y ocupación supramunicipal.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

5.3.2. Modelo de ocupación urbana

El modelo de ocupación urbano del Distrito Capital es compacto en función del equilibrio entre los procesos de urbanización, las áreas no ocupadas y el espacio público; denso para mantener el uso eficiente y óptimo del suelo y generar espacio público suficiente; y cercano debido a que propende por la ubicación estratégica y accesible a los servicios sociales, los ejes de movilidad y los servicios públicos.

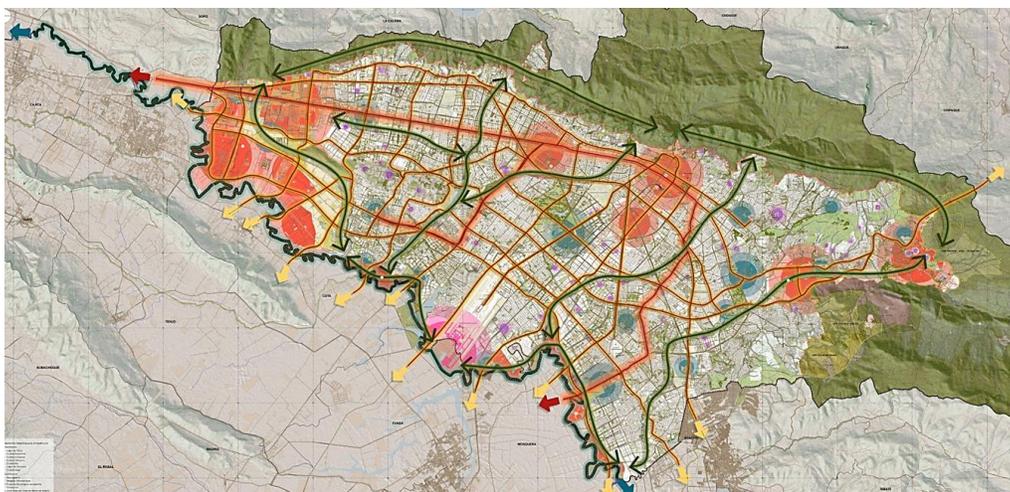
El modelo contribuye a la resiliencia del territorio, implementando estrategias de adaptación al cambio climático en función de una adecuada gestión del riesgo, así como medidas de mitigación que concretan el modelo denso, compacto y cercano, con una capacidad de asimilación ante eventos naturales imprevistos por medio de la interrelación flexible y la superposición articulada de sistemas urbanos de distinta naturaleza.

El modelo propicia la conectividad ambiental entre los elementos naturales que definen los límites del perímetro urbano, la reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y el río Bogotá, conformando un circuito ambiental que fomenta la conservación, rehabilitación de los ecosistemas y permite el disfrute de estos por parte de los habitantes. Se basa en la armonía entre dicho entorno natural distrital y las distintas áreas de actividad humana, la asimilación cotidiana de los flujos de personas y bienes por medio de un sistema funcional jerarquizado de ejes, redes y nodos para la movilidad, el equilibrio en la distribución de bienes y espacios públicos para el desarrollo social basado en el policentrismo urbano.

Es un modelo cuyos atributos son la compacidad, la densidad y la cercanía y está constituido espacialmente por una estructura de espacios abiertos naturales y artificiales, una estructura jerarquizada de soportes para la movilidad y la oferta de servicios públicos, y una estructura diversa, dinámica y flexible de actividades urbanas, que propicia procesos de consolidación y renovación urbana al interior del perímetro en equilibrio con los procesos de crecimiento en áreas que no se encuentran ocupadas.

Un modelo ecoeficiente, competitivo, equitativo y gobernable, que diseña una mejor forma de vivir, a partir de la optimización del crecimiento de la ciudad con un sistema de movilidad universalmente accesible de bajo costo y alta frecuencia, y de la democratización de los espacios públicos, donde las personas se encuentran como iguales, se reconocen las diferencias y se protege a la población vulnerable.

Imagen 9 Modelo de ocupación urbana.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

5.3.3. Modelo de ocupación rural

El modelo de ocupación rural es un patrón de distribución disperso de asentamientos humanos en una matriz de espacios naturales productivos y protegidos, en función del equilibrio entre la estructura ambiental y de espacio público y las áreas de producción rural, contribuye a la resiliencia territorial e implementa estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, las cuales permiten efectuar una adecuada gestión del riesgo.

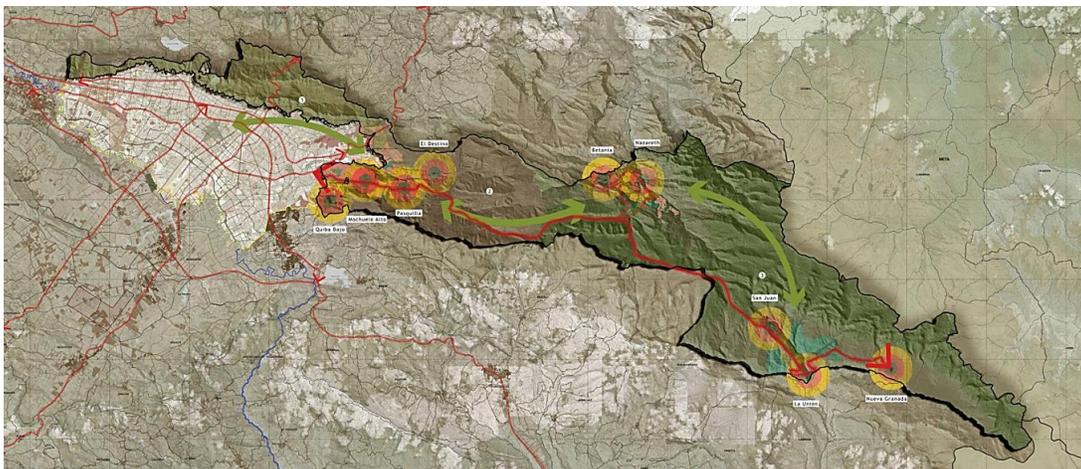
Se soporta en una red de asentamientos humanos rurales, áreas protegidas y áreas productivas que se articulan para la protección del paisaje característico de la ruralidad bogotana y en el Sistema de Movilidad adecuado para el transporte de personas y mercancías en las zonas rurales que permiten la adecuada conectividad e integración territorial, en donde la economía campesina familiar y la conservación de los ecosistemas alto andinos representan valores de protección.

El modelo de ocupación rural de Bogotá parte de reconocer que las áreas rurales distritales abarcan especialmente áreas ambientales protegidas, incluyendo el Parque Nacional Natural de Sumapaz y los Cerros Orientales de la Sabana de Bogotá, un poblamiento de muy baja densidad basado en formas de vida campesina, y condiciones de localización de centros poblados organizados por cuencas hídricas alrededor de los cuales gravitan relaciones funcionales con regiones colindantes del territorio distrital.

Es así como el modelo de ocupación rural está conformado por grandes elementos naturales protegidos de escala regional, por una estructura de movilidad rural ramificada a partir de un eje norte-sur, por zonas de producción agropecuaria alrededor de las cuencas de tres corredores hídricos y ambientales (el Tunjuelo, el Blanco y el Sumapaz), y por centros poblados rurales y centros veredales alrededor de los cuales gravitan viviendas campesinas dispersas.

Los atributos del modelo de ocupación rural son la protección de los paisajes naturales de páramos y cerros andinos, la armonía entre formas de vida campesina y paisajes naturales protegidos, y la integración funcional urbano-rural y rural-regional.

Imagen 10 Modelo de ocupación rural.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

La concreción de las distintas escalas del modelo de ocupación territorial de Bogotá se alcanza por medio de la definición de políticas territoriales, una estrategia espacial para el ordenamiento territorial, una estrategia para el diseño de las normas urbanísticas y arquitectónicas, y el conjunto de planes y proyectos que se requieren para la ejecución de las

obras públicas y público privadas por medio de las cuales se materializan los propósitos territoriales.

6. Componentes estratégicos de la Revisión General del POT de Bogotá

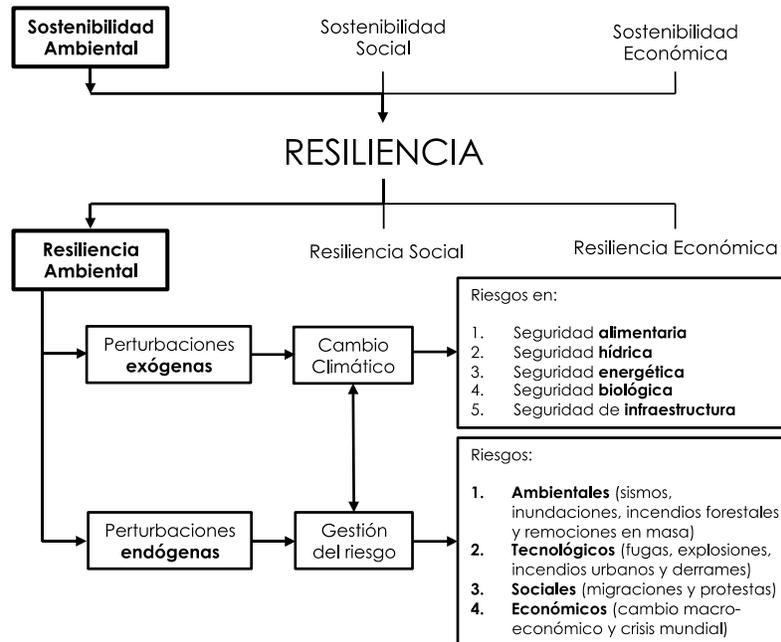
6.1. Resiliencia, gestión del cambio climático y gestión del riesgo

De acuerdo con la Ley 1931 de 2018, adoptada para establecer directrices para la gestión del cambio climático, la resiliencia se entiende de una forma mucho más amplia, abarcando aspectos sociales y económicos. Es así como se entiende que se trata de la “capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación” (Num.15, Art 3, L1931/18).

Dentro del POT de Bogotá, la resiliencia se entiende como la capacidad de reacción ante perturbaciones exógenas (cambio climático) o endógenas (ocupación antrópica en áreas de riesgo) de origen natural, las cuales pueden ser atendidas por medio de acciones territoriales concretas (como el reasentamientos o el fortalecimiento de las infraestructuras territoriales vitales) y de la difusión y capacitación de conocimientos para la prevención de riesgos humanos derivados de la localización inadecuada de asentamientos humanos.

Para efecto de la presentación organizada de la relación entre resiliencia, cambio climático y riesgo, se parte del siguiente esquema:

Imagen 11 Diagrama explicativo sobre el concepto de resiliencia y su relación con el cambio climático y la gestión del riesgo.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

Partiendo de la idea que la ciudad es un sistema cuyas estructuras son rígidas, resulta necesario determinar las condiciones de flexibilidad y de fortalecimiento de las estructuras naturales urbanas que deben ser implementadas para poder responder de forma efectiva a posibles perturbaciones generadas por factores ambientales exógenos o endógenos al proceso de urbanización.

Para garantizar una mayor flexibilidad del sistema urbano distrital ante posibles perturbaciones naturales temporales (sismos, inundaciones, remoción de superficies de laderas, etc.), es necesario que el sistema vial distrital amplíe las alternativas de movilidad regional ofreciendo mayor flexibilidad ante los flujos de personas, incrementando los posibles accesos regionales (actualmente cuenta tan solo con cinco, los cuales colapsarían en caso de una emergencia natural que requiera salir de la ciudad); que se impulsen de forma decidida procesos de renaturalización, restauración ecológica e incremento de la biomasa en las áreas urbanizadas por medio de la intervención e integración de los elementos de la estructura ambiental y del espacio público; y que se ofrezcan escenarios alternativos de solución a las demandas de localización de nueva vivienda social que no impliquen la exposición de la vida humana ante posibles eventos naturales.

6.1.1. Cambio Climático

En el Artículo 1º, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), lo define como: “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables” (IPCC, 2014). Como se puede observar se trata de una definición en la cual se establece el carácter exógeno del fenómeno para un territorio como el de Bogotá, cuyas actividades humanas

(particularmente las industriales) no generan un impacto determinante sobre la atmósfera global.

En la L1931/18, se define como: “Variación del estado del clima, identificable, por ejemplo, mediante pruebas estadísticas, en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos periodos de tiempo, generalmente decenios o periodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como modulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera por el incremento las concentraciones de gases de efecto invernadero o del uso del suelo. El cambio climático podría modificar las características de los fenómenos meteorológicos e hidro-climáticos extremos en su frecuencia promedio e intensidad, lo cual se expresará paulatinamente en el comportamiento espacial y ciclo anual de estos” (Num.4, Art. 3).

De acuerdo con las directrices de la L1931/18, los POT deben implementar la gestión del cambio climático, haciendo énfasis en la implementación de esquemas de mitigación de los gases efecto invernadero - GEI, e incorporando acciones para la adaptación y articulando estas decisiones a la gestión del riesgo. En este contexto, se prevé la implementación de instrumentos de planificación como los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) (Art. 17), los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) (Art. 18), y los programas y proyectos de adaptación al cambio climático. El plazo para su implementación es agosto del año 2021.

Los efectos del cambio climático sí son de escala global y esto afecta directamente al territorio distrital, incrementándose los periodos y la intensidad de las lluvias y generándose también periodos secos con registros de temperaturas que superan a los promedios registrados en la ciudad en décadas pasadas. En este sentido, para incrementar la resiliencia ambiental territorial ante las perturbaciones exógenas, en la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se concretan acciones encaminadas a la mitigación y adaptación frente a la variabilidad y cambio climático, de tal forma que en el Distrito Capital se pueda reducir la vulnerabilidad de la población, fortalecer y restaurar los ecosistemas distritales y adoptar acciones para la gestión del riesgo, lo anterior en consonancia con las directrices de la Ley 1931 de 2018.

Dentro de las medidas que, desde el ordenamiento territorial y también en articulación con otros instrumentos de planificación, contribuyen a la reducción de gases de efecto invernadero y a la adaptación de la ciudad ante los efectos del cambio climático, se plantean las siguientes:

- a. **Articulación entre instrumentos.** Dentro de la revisión general del POT y en consonancia con el Plan Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático PDGR-CC, se establecen medidas de ordenamiento territorial que orientan el desarrollo del territorio de forma ecoeficiente y bajo en carbono, que permita la mejora de la calidad ambiental y la reducción de las emisiones de GEI, y de igual forma se establecen medidas para una adaptación a la variabilidad y el cambio climático, basado en comunidades y ecosistemas.

- b. **Medidas de ordenamiento territorial para la mitigación de Gases de Efecto Invernadero - GEI.** De acuerdo con el inventario de GEI, los Planes de Acción Sectorial nacionales y en consonancia con el Plan Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (PDGRCC), se establecen las siguientes medidas de ordenamiento territorial orientadas al desarrollo de un territorio ecoeficiente y bajo en carbono, que permita la mejora de la calidad ambiental y la reducción de las emisiones de GEI:
- Movilidad baja en carbono y desarrollo orientado por el transporte.
 - Infraestructura para la gestión integral de residuos.
 - Eficiencia energética e infraestructura para fuentes no convencionales.
 - Construcción sostenible.
 - Desarrollo rural sostenible.
 - Sumideros de carbono.
- c. **Medidas de ordenamiento territorial para la adaptación al cambio climático.** En concordancia y articulación con el Plan Regional Integral de Cambio Climático (PRICC), el Plan Distrital para la Gestión del Riesgo y el Cambio Climático (PDGRCC) y los estudios de vulnerabilidad, riesgo y huella urbana, se establecen las siguientes medidas de ordenamiento territorial para una adaptación a la variabilidad y el cambio climático basado en comunidades y ecosistemas:
- Manejo y conservación de ecosistemas.
 - Manejo integral del recurso hídricos.
 - Reverdecimiento urbano.
 - Delimitación y transformación de zonas de alto riesgo.

6.1.2. Gestión del riesgo

Si bien la construcción antrópica el territorio procura acoger a toda la población en las mejores condiciones posibles, ofreciéndole a todos hábitats seguros y de calidad, en Bogotá la realidad de la presión sobre la urbanización causada por procesos migratorios tiende a impactar porciones de terrenos altamente vulnerables ante eventos naturales, lo que implica una sobrecarga a la capacidad de respuesta de las instituciones distritales y, por lo tanto, a la capacidad de recuperación del conjunto del territorio distrital.

Esta situación implica la necesidad de definir escenarios contingentes ante los cambios acelerados o súbitos, así como de acciones concretas dentro de la planificación territorial para construir condiciones de resiliencia en todas las escalas y en atención a todas las posibles perturbaciones causadas por eventos naturales temporales.

Para contar con un escenario de partida sobre esta problemática, es necesario asociar los riesgos potenciales que se presentan en el territorio a los tipos de resiliencia que se derivan de problemas ambientales (en la estructura ambiental y de espacio público), económicos (en la estructura funcional y de soporte), o sociales (en la estructura socio-económica), procurando asociarlos a los impactos que generan sobre las poblaciones que se ven obligadas a ocupar de forma indebida áreas sobreexpuestas del territorio.

Para efectos de la formulación del POT de Bogotá, el análisis de riesgos se concentra en el campo ambiental, debido a que es sobre este que es posible tomar la mayor cantidad de decisiones con efectos territoriales concretos para proteger la vida de las comunidades expuestas por efecto de la ocupación indebida de áreas calificadas como de alto riesgo. En consecuencia, el punto de partida para la formulación de la gestión del riesgo lo conforman los estudios especializados que realiza de oficio la Administración Distrital, especialmente aquellos dirigidos a determinar el volumen total de las áreas expuestas a fenómenos de inundación, movimientos en masa y avenidas torrenciales, los cuales se expresan por medio de una cartografía de la zonificación de amenazas en el área urbana y de las áreas rurales.

Las amenazas que se presentan a continuación, conforman el conjunto de aspectos sobre los cuales la Administración Distrital debe tomar decisiones para atender los riesgos generados por la ocupación indebida de las áreas de alta vulnerabilidad ante posibles eventos naturales, incrementando, de esta forma, la capacidad de recuperación que requiere un territorio sostenible, gobernable y capaz de enfrentar de forma efectiva, tanto los efectos generados por el cambio climático global, como por el impacto en las estructuras ambientales causado por la ocupación antrópica no planificada:

- Amenaza por movimientos en masa.
- Amenaza por inundaciones (desbordamiento, encharcamiento).
- Amenaza por avenidas torrenciales.
- Amenaza por incendios forestales.
- Amenaza sísmica.
- Suelos en alto riesgo no mitigable.
- Manejo de los suelos en alto riesgo.

6.2. Estructuras del territorio

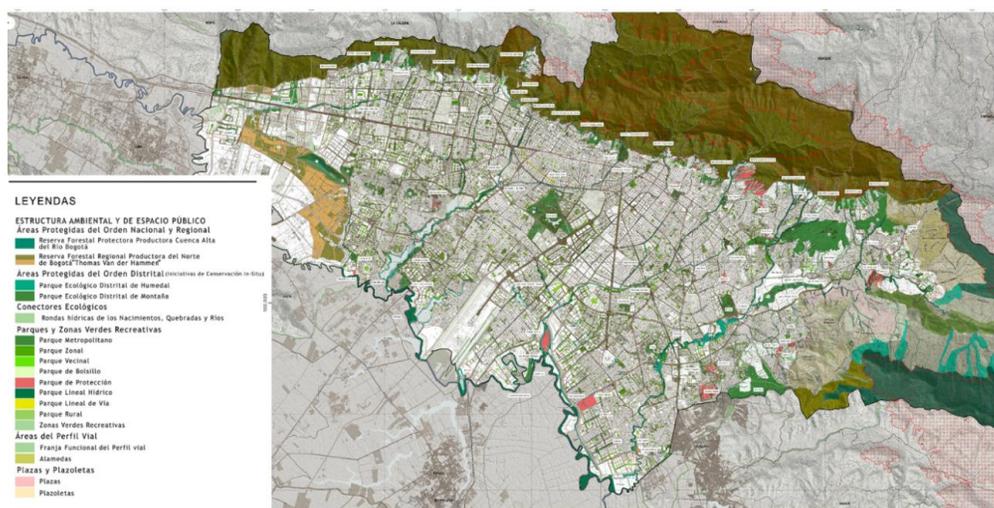
La formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá asume como estrategia para expresar espacialmente las decisiones, acciones, actuaciones y las normas urbanísticas y edificatorias, necesarias para orientar el desarrollo de las áreas urbana y rural, la definición de tres estructuras territoriales principales: ambiental y de espacio público (EAEP), funcional y de soporte (EFE), y social y económica (ESE), las cuales se reconocen como funciones primarias que relacionan al hombre con su entorno.

De este modo con la **función ambiental**, se aprovechan las ventajas de la localización de un lugar determinado, y se dispone de los recursos naturales necesarios para el resguardo, la subsistencia y la protección de la vida humana. En la **función productiva**, se reconoce la particularidad de los bienes naturales de un entorno determinado y se aprovechan por medio de la práctica de actividades humanas que permiten la subsistencia propia, la acumulación de bienes y el intercambio con habitantes de otros territorios. Y en la **función social**, se crean condiciones de apoyo colectivo para que cada miembro de la comunidad humana instalada se sienta incluido, goce de una identidad como individuo y pueda ofrecer su talento a la colectividad en función de un bienestar común.

6.2.1. Estructura Ambiental y de Espacio Público - EAEP

La Estructura Ambiental y de Espacio Público (EAEP), se define como el conjunto de los elementos naturales y artificiales del territorio distrital que, por su condición de soportes ecosistémicos y espacios abiertos, conforman un espacio articulado y continuo, dando forma e integrando biofísica y socialmente el territorio, además generan espacios para la conservación, la restauración ecológica, la rehabilitación ecológica, el encuentro, la interacción, la contemplación, la integración social, la recreación y la libre circulación de quienes habitan los ámbitos urbano y rural de Bogotá.

Imagen 12 Estructura Ambiental y de Espacio Público - EAEP.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

La Estructura Ambiental y de Espacio Público se encuentran conformados por los siguientes sistemas:

- a. Estructura ecológica principal.
- b. Sistema de espacios públicos de permanencia.
- c. Sistema de espacios públicos de circulación.
- d. Sistema de drenaje sostenible.

En la EAEP se reconoce la unidad del territorio como soporte natural y también como hecho intervenido por la acción humana, de esta forma estos elementos se estructuran como parte de un todo integrado y expresado por medida de los distintos grados de naturalidad (imagen 8), los cuales sirven de soporte a la necesidad de la población de recrearse, de circular, de protegerse y de recuperarse de forma eficiente de las perturbaciones causadas por factores ambientales exógenos (cambio climático), o endógenos (la ocupación en áreas de riesgo).

Para la vigencia de largo plazo del presente POT se establece la meta de 10 m² de espacio público total por habitante en suelo urbano y de expansión urbana, de los cuales, 6 m² por habitante corresponderán a Espacio Público Efectivo y 4 m² por habitante corresponderán a las demás áreas de la EAEP. Su obtención se logrará mediante la implementación de los

programas y proyectos y la adopción de la norma urbanística, y su seguimiento se realizará por medio del inventario de la Plataforma para la Gestión de Espacio Público y las áreas privadas afectas al uso público.

6.2.1.1. Estructura Ecológica Principal

Es el conjunto de áreas que contienen elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones. Sus objetivos son:

- a. Conservar los espacios y los procesos que concentran la biodiversidad propia de los niveles más altos de naturalidad.
- b. Preservar y rehabilitar áreas que por su extensión, localización y condiciones garanticen los servicios ecosistémicos, en especial los relacionados con la regulación del ciclo hidrológico.
- c. Ofrecer áreas naturales para la recreación y la educación ambiental, haciendo del contacto con estos ambientes, un aspecto básico de la inclusión urbana y la salud pública.
- d. Aportar a la rehabilitación y el mantenimiento de la conectividad entre los ecosistemas a escala metropolitana y regional.
- e. Articular los principales parques y zonas verdes con los procesos ecológicos del territorio en pro de generar servicios ambientales y facilitando el contacto humano con la naturaleza.
- f. Articular las funciones prioritarias de biodiversidad, servicios ecosistémicos y conservación con las funciones recreativas, deportivas y culturales. En suelo rural deberá articularse con las estrategias de mitigación del cambio climático priorizando el bienestar de las comunidades campesinas.
- g. Cumplir con la función de amortiguadora para mitigar, atenuar, prevenir y subsanar los impactos y alteraciones negativos que las acciones humanas puedan causar sobre las áreas protegidas, así como armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

6.2.1.2. Sistema de espacios públicos de permanencia

El Sistema de Espacios Públicos de Permanencia de Bogotá es la red de áreas libres y abiertas para el disfrute y acceso de toda la población. Serán adecuadas y dotadas para la recreación, la contemplación, el cuidado, la educación y el encuentro, de acuerdo con su escala y las necesidades del entorno, en condiciones de calidad ambiental y espacial que aseguren el acceso universal, la inclusión, multifuncionalidad, vitalidad y desarrollo individual, social, cultural y deportivo de las diferentes poblaciones con enfoque diferencial y de género. Se interconecta con los demás sistemas, áreas y elementos de la EAEP, para promover el equilibrio territorial en el acceso a la recreación y propender por el goce de un ambiente sano.

Las funciones del sistema de permanencia se pueden desarrollar en todas las áreas de la EAEP, según sus normas aplicables. No obstante, vale indicar que las áreas que prestan funciones a la EEP podrán prestar la función de permanencia de acuerdo con la función ecológica y capacidad de carga respectiva, según los instrumentos de planificación ambiental aplicables y el régimen de usos establecido en el presente Plan y los instrumentos que los desarrollan. Para el caso de las áreas protegidas del orden nacional o regional el desarrollo de estas funciones solo será posible en la medida que los Planes de Manejo y la reglamentación específica así lo permita.

6.2.1.3. Sistema de espacios públicos de circulación

El sistema de espacios de circulación corresponde a las áreas que brindan condiciones adecuadas para la accesibilidad y desplazamiento de las personas a través del territorio urbano y rural, conectan las áreas de la EAEP y articulan las áreas de soporte del territorio con las actividades sociales y económicas del Distrito. Son fundamentales para la movilidad sostenible, la arborización y el soporte al ciclo del agua; por ello sus condiciones físicas y de uso definen la posibilidad de implementar medidas para la ecoeficiencia del Distrito Capital.

La conformación de este sistema reconoce que el perfil completo de la calle es espacio público, por lo cual su diseño, manejo e intervención debe ser integral y en función del entorno, de manera que conecte los equipamientos y las áreas comerciales con las residenciales, active el espacio público, de prioridad al peatón, mejore el paisaje y destine espacios adecuados para todos los actores viales.

6.2.1.4. Sistema de drenajes urbanos sostenibles

El Sistema de Drenajes Urbanos Sostenibles - SUDS, es la red continua y jerarquizada de espacios naturales, transformados y artificiales, así como el conjunto de sistemas, infraestructuras y elementos que retienen, infiltran, regulan, depuran, conducen la escorrentía y corrigen el soterramiento y la artificialización de la hidrología en las áreas urbanas, los Centros Poblados Rurales y las áreas rurales que lo requieran.

El SUDS tiene como objetivo la recuperación y la regulación del ciclo hidrológico, la reducción de riesgos por inundación por desbordamiento y/o avenidas torrenciales, la adaptación al cambio climático, el aumento de la conectividad de la EAEP y el incremento de la oferta de espacio público natural. Este sistema está compuesto por:

- a. Sistema de drenaje natural.
- b. Infraestructura del Sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial.
- c. Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS).

6.2.1.5. Grados de naturalidad

Representan el nivel de conservación o restauración de los ecosistemas dentro de un área de la EAEP y permiten diferenciar los espacios según la composición de elementos naturales y el nivel de alteración antrópica o reemplazo por elementos artificiales. Todos los grados naturalidad pueden incluir cuerpos de agua naturales o artificiales. Se establecen 11 grados de

naturalidad, que varían desde el ecosistema más natural (Grado 10) hasta el más artificial (Grado 0):

Tabla 8 Grados de naturalidad de la EAEP.

10	Sistema natural virgen: Ecosistemas nativos primarios, solo perturbaciones naturales.
9	Sistema natural: Ecosistemas nativos primarios ligeramente intervenidos, puede incluir elementos artificiales mínimos o removibles.
8	Sistema sub naturales: Ecosistemas nativos secundarios o procesos de restauración ecológica naturalista. Eventual presencia de especies exóticas.
7	Sistema cuasi natural: Ecosistemas nativos secundarios o proceso de restauración ecológica naturalista. Eventual presencia de especies exóticas silvestres no dominantes.
6	Sistema semi natural: Parches de vegetación nativa secundaria dominante, con proporción menor de parches de especies exóticas forestales o herbáceas incluye ciclorrutas y senderos en superficies permeables naturales.
5	Sistema natural auto sostenido: Superficie permeable natural con parches forestales de alta diversidad (predominando especies nativas) y sotobosque, incluye espacios para la asoleación y la contemplación, ciclorrutas y senderos en superficies permeables naturales. En áreas protegidas del orden distrital y Corredores Ecológicos también puede incluir mosaicos agrícolas con fragmentos de vegetación nativa secundaria con predominio de especies forestales y agrícolas exóticas.
4	Sistema natural sostenido: Superficie permeable natural con arbolado lineal o disperso (en todo caso la distancia entre copas es entre uno o dos veces el diámetro de las copas) o pastizales arbolados, incluye espacios para la asoleación y la contemplación, ciclorrutas y senderos en superficies permeables naturales. En áreas protegidas del orden distrital y Corredores Ecológicos también puede incluir plantaciones forestales de especies nativas o exóticas.
3	Sistema altamente intervenido: Superficies permeables naturales con arbolado escaso, grama natural, permite mayor espacio para la asoleación y la contemplación, incluye ciclorrutas y senderos en superficies permeables artificiales.
2	Sistema semi transformado: Superficies permeables artificiales con cobertura arbórea y /o jardines en alcorque o materia que permiten espacio para la asoleación en polígonos verdes, incluye ciclorrutas y senderos en superficies permeables artificiales.
1	Sistema transformado: Superficies duras con o sin cobertura arbórea y/o jardines, incluye ciclorrutas y senderos en superficies duras.
0	Sistema artificial: Construcciones y superficies duras sin espacios i elementos verdes, incluye ciclorrutas y senderos en superficies duras.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

6.2.1.6. Perfiles de naturalidad

El perfil de naturalidad es la composición y proporción de grados de naturalidad que se asignan de manera específica a las áreas de la EAEP cuyas funciones en el territorio permiten conservar y mejorar la calidad ambiental del territorio y en particular conservar o restaurar los ecosistemas, en función de los objetivos, las funciones propias del área y del nivel de intervención deseado.

A partir de la combinación y proporción de estos grados de naturalidad se establecen diversos perfiles, que constituyen norma y se asignan a aquellas categorías de áreas de la EAEP cuyas funciones en el territorio permiten conservar y mejorar la calidad ambiental del territorio y en particular conservar o restaurar los ecosistemas, tales como: Áreas Protegidas del Orden

Distrital, los Corredores Ecológicos, Parques Metropolitanos y Parques Zonales, Parques de Protección y Parques Lineales Hídricos.

En la siguiente tabla se determinan las categorías de áreas de la EAEP que deben cumplir con los perfiles de naturalidad, y se determina en cada categoría el porcentaje de la superficie de los grados de naturalidad que deberá implementarse en las mismas:

Tabla 9 Porcentaje en superficie de grados de naturalidad a las áreas de la EAEP.

Grados	0°	1°	2°	3°	4°		5°	6°	7°	8°	9°	10°	
ÁREAS DE LA EAEP	Porcentajes máximos en baja naturalidad					MAX BN	Porcentajes mínimos en alta naturalidad					MIN AN	
Parque Ecológico Distrital de Humedal	0%	2%	3%	20%	25%	10%	25%	40%					75%
Parque Ecológico Distrital de Montaña	0%	2%	3%	20%	25%	20%	25%	30%					75%
Parque Ecológico Rural	0%	1%	9%	10%	10%	30%	50%						90%
Área Silvestre Distrital	0%	1%	4%	5%	10%	20%	65%						95%
Monumento Natural Distrital	0%	3%	17%	20%	20%	30%	30%						80%
Agroparque Distrital	0%	3%	17%	20%	50%	20%	10%						80%
Corredor Ecológico Rural	0%	1%	9%	10%	30%	20%	40%						90%
Rondas Hídricas	0%					0%	10%	20%	70%				100%

Fuente: TEP-SDP, 2018.

Para los parques metropolitanos y zonales se reconoce que pueden existir diversos perfiles de naturalidad, según la composición ecosistémica actual de cada parque, su localización y potencial de aporte a la calidad ambiental urbana, y por lo tanto, se definen cinco tipologías de perfiles de naturalidad, así:

Tabla 10 Perfiles de naturalidad de la EAEP.

TIPO	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
Tipo A	Alta naturalidad	Apoya la conectividad ecológica y la recreación se orienta al contacto con la naturaleza, las actividades artísticas y culturales.
Tipo B	Naturalidad media	Apoya la generación de verde urbano y parcialmente la conectividad ecológica. La recreación combina contacto con la naturaleza y actividades recreo-deportivas, artísticas y culturales.
Tipo C	Naturalidad moderada	Aporta al paisaje urbano con arbolado y jardinería. La recreación prioriza las actividades recreo-deportivas, artísticas y culturales.
Tipo D	Naturalidad baja	Aporta al paisaje urbano con arbolado y jardinería. La recreación se enfoca en actividades recreo-deportivas, cívicas, artísticas y culturales.
Tipo E	Naturalidad muy baja	Promueve la transición moderada de parques existentes hacia una mayor naturalidad, favoreciendo la conservación de actividades recreativas,

		deportivas, artísticas y culturales. Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2018.
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------

5.2.1.7. Uso de aprovechamiento y disfrute de la EAEP

Para apoyar la implementación de los objetivos de la EAEP, la concreción de su perfil de naturalidad, la conservación de las áreas de importancia ambiental, así como el reconocimiento de las diversas actividades que es posible hacer allí, se han establecido una serie de usos los cuales se definen para preservar, rehabilitar y mantener la oferta de servicios ecosistémicos y la conectividad ecológica entre las diferentes áreas de la EAEP. Se agrupan de acuerdo con su funcionalidad asociados a los recursos naturales o al disfrute colectivo.

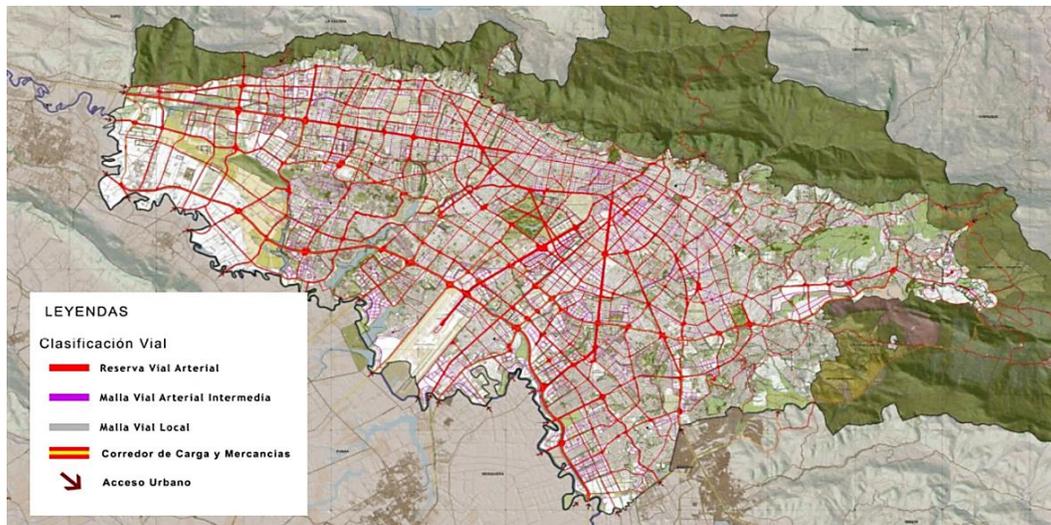
Aquellos asociados a los recursos naturales son: Restauración y preservación, Conservación de la biodiversidad, Rehabilitación ecológica, Investigación y educación, Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad y Gestión y manejo sostenible.

Aquellos asociados al disfrute colectivo para el aprovechamiento y la oferta de servicios, son los que complementan la función principal de las áreas, así: Recreativo (EAEP-R), Deportivo (EAEP-D), Cultural (EAEP-C), Administración de áreas de la Estructura Ambiental y de Espacio Público (EAEP-A), Mercados temporales y Ferias móviles (EAEP-MF), Comercio y Servicios Generales (EAEP-CSG), Servicios turísticos (EAEP-ST), Preparación y consumo de alimentos y bebidas (EAEP-PC), Servicios de parqueadero (EAEP-SP).

6.2.2. Estructura Funcional y de Soporte - EFS

Es el conjunto de sistemas generales que constituyen el soporte funcional del Distrito Capital, siendo los encargados de ordenar y garantizar la prestación efectiva de los servicios en el territorio por medio de las infraestructuras de movilidad (vías y transporte) y de servicios públicos (Abastecimiento de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario y Pluvial, Residuos Sólidos, Energético y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) con el propósito de apoyar la funcionalidad y competitividad en el Distrito y su relación con el nivel regional, nacional e internacional, buscando consolidar un territorio integrado, productivo y equitativo para mejorar el bienestar de la ciudadanía.

Imagen 13 Estructura Funcional y de Soporte - EFS.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

La estructura funcional y de soporte está conformada por los siguientes sistemas y subsistemas:

6.2.2.1. Sistema de Movilidad

El sistema de movilidad es aquel que articula la estructura funcional de la ciudad y de la región, facilitando la oferta de bienes y servicios para sus habitantes, a través de la organización y priorización de modos de transporte, la definición de parámetros para el desarrollo de la infraestructura necesaria, la garantía para la integración con los sistemas de espacio público y de servicios públicos y su vinculación con los procesos de planificación y gestión de suelo en el marco del modelo de ocupación definido para el Distrito. Este sistema está conformado por los siguientes subsistemas:

- a. **Subsistema vial.** Abarca las infraestructuras de circulación para los distintos modos de transporte terrestre del Distrito Capital. De acuerdo con la función y el nivel de conectividad e integración urbana, rural y regional las vías se clasifican en malla vial arterial, malla vial intermedia y malla vial local.
- b. **Subsistema de transporte.** Corresponde a la red de infraestructura y equipos encargados de facilitar la conectividad y accesibilidad de los habitantes a los entornos rurales, regionales y nacionales. Lo componen: el subsistema de transporte no motorizado, el subsistema de transporte público de pasajeros, el subsistema de transporte de carga de mercancías y el subsistema de ordenamiento de estacionamientos. El propósito es desincentivar el uso del vehículo particular promoviendo el uso del transporte público mediante el desarrollo de la infraestructura necesaria para el transporte y la movilidad de la ciudadanía y el desarrollo del intercambio multimodal de los diferentes modos de transporte.
- c. **Subsistema de tráfico inteligente.** Representa el sistema de comunicaciones y tecnología de información necesarios para brindar soluciones alternativas respecto al desarrollo del subsistema de movilidad. En términos generales, comprende todos aquellos elementos tecnológicos que contribuyen a la movilidad (integrar y gestionar de forma inteligente la información del tráfico, mejorar la eficiencia y confiabilidad del

sistema de movilidad, disponibilidad de información en tiempo real) de ahí que incluya los centros de información para la operación del tráfico, los sistemas de vigilancia de operación del tráfico y el centro de control del sistema de movilidad.

Tabla 3. Sistema de movilidad de la EFS.

S [*] \ J [*]	ARTERIAL	ARTERIAL	ARTE/ INTER	ARTE/ INTER	INTERMEDIA	LOCAL
V0	Vía expresa	Avenida principal				
V1	Vía expresa	Avenida principal				
V2	Vía expresa	Avenida principal	Avenida secundaria	Bulevar		
V3	Vía expresa	Avenida principal	Avenida secundaria	Bulevar		
V4			Avenida secundaria	Bulevar	Vía colectora	
V4R					Intermunicipal/ Veredal	
V5					Vía colectora	
V6						Vía destino (en suelo urbano)
V6R						Vía destino (en suelo rural)

Nota /* J, se refiere a la clasificación por jerarquía vial; S, se refiere a la sección transversal de la vía.
Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

6.2.2.2. Sistema General de Servicios Públicos

Es el conjunto de redes jerarquizadas e interdependientes de infraestructuras y construcciones, que tienen como fin garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios y tecnologías de la información y las comunicaciones para la población, utilizando mecanismos convencionales o alternativos que sean sustentables técnica, económica y ambientalmente. El Sistema General de Servicios Públicos lo conforman los siguientes sistemas particulares, cuyas condiciones varían dependiendo de la clase del suelo donde se preste el servicio, así:

- a. **Sistema para el abastecimiento de agua potable.** Conjunto de infraestructuras e instalaciones para la distribución de agua potable, cuyo ordenamiento implica: (i) garantizar la protección de las cuencas hidrográficas, humedales y corredores ecológicos; (ii) optimizar las plantas de tratamiento de agua potable mediante el uso de tecnologías (nuevas) más eficientes; (iii) ampliar la capacidad de las plantas de tratamiento de agua potable conforme a las dinámicas de crecimiento poblacional; (iv) construir, ampliar o mejorar el sistema de abastecimiento y distribución de agua potable; (v) renovar las redes de acueducto en los sectores urbanos con capacidad insuficiente y/o limitada; y (vi) garantizar el aprovisionamiento del recursos para satisfacer la demanda creciente, tanto en la ciudad como en los centros poblados y las zonas rurales.
- b. **Sistema de alcantarillado sanitario y pluvial.** Conjunto de infraestructuras e instalaciones para la recolección, canalización y tratamiento de aguas servidas y aguas lluvias, cuyo ordenamiento implica: (i) generar acciones integrales que garanticen la

capacidad hidráulica del sistema de drenaje pluvial; (ii) llevar a cabo el plan de saneamiento del río Bogotá y sus afluentes; (iii) tratar el cien por ciento de las aguas servidas; (iv) separar las redes del sistema pluvial y sanitario en los nuevos desarrollos urbanos y rurales; (v) construir, ampliar o mejorar el sistema de alcantarillado sanitario; (vi) renovar las redes de alcantarillado sanitario en los sectores urbanos con capacidad insuficiente y/o limitada; (vii) realizar mantenimiento de los sistemas de conducción y aducción de las redes sanitarias y pluviales; y (viii) proteger y adecuar los canales del Distrito Capital.

- c. Sistema de residuos sólidos.** Conjunto de infraestructuras e instalaciones para el manejo del sistema de residuos sólidos, cuyo ordenamiento implica: (i) implementar programas y proyectos que incentiven la separación en la fuente de los residuos sólidos; (ii) generar acciones orientadas al manejo de residuos sólidos bajo el concepto de economía circular y post-consumo; (iii) implementar alternativas tecnológicas de tratamiento, aprovechamiento, valoración y disposición final de residuos especiales, peligrosos y otros; (iv) incorporar tecnologías alternativas con relación a la disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario; (v) prevenir los riesgos, desastres y emergencias que puedan presentarse; (vi) articular a nivel regional las infraestructuras para aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de los distintos entes territoriales; y (vii) promover la automatización y tecnificación de la recolección de residuos sólidos.
- d. Sistema energético.** Conjunto de infraestructuras e instalaciones dispuestas en el territorio para garantizar la generación, transporte, regulación y distribución de energía eléctrica, cuyo ordenamiento implica: (i) ampliar el sistema energético; (ii) mejorar la calidad en la prestación del servicio; (iii) extender e integrar las redes de provisión del sistema energético para las zonas de re-densificación, expansión urbana y centros poblados rurales; (iv) ejecutar proyectos que promuevan la eficiencia energética; (v) mejorar el espacio público mediante la subterranización de redes de energía; (vi) adoptar el uso de la tecnología para la prestación del servicio de energía eléctrica y de alumbrado público; (vii) promover el uso de fuentes no convencionales de energía; y (viii) fortalecer la gestión integral del riesgo de las redes de gas natural domiciliario y de energía eléctrica.
- e. Sistema de Tecnologías de la Información y la Comunicación - TIC.** Conjunto de instalaciones y elementos de distribución de flujos de información, cuyo ordenamiento implica: (i) extender e integrar las redes de provisión de los servicios de TIC; (ii) articular el uso compartido del soporte para la infraestructura de la telefonía móvil; e (iii) implementar estrategias que incorporen nuevas tecnologías, amables con el ambiente.

6.2.3. Estructura Social y Económica - ESE

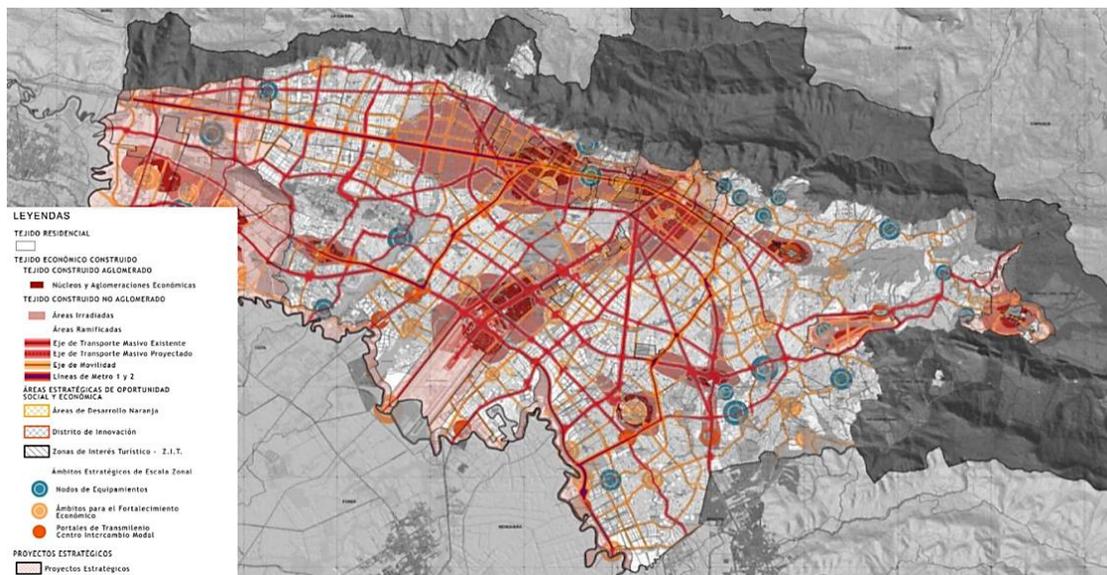
Se define como la expresión espacial de las actividades urbanas que se alojan en los tejidos urbanos y rurales, constituyéndose al tejido residencial como el elemento primario sobre el cual se desarrollan las demás actividades dotacionales o productivas del territorio, las cuales conforman con el tiempo aglomeraciones económicas (nucleadas, ramificadas, en redes o

dispersas), se complementan con edificaciones para la oferta de equipamientos comunitarios (individuales, en redes o en nodos), se apoyan en inmuebles o instalaciones para la producción industrial (artesanal, liviana, extractiva, pesada, tecnológica, creativa, etc.), o trascienden su significado social y cultural hasta ser reconocidos como bienes patrimoniales individuales o como sectores patrimoniales.

La ESE está conformada por los tejidos residenciales, los tejidos empresariales construidos, el sistema de equipamientos, el sistema de bienes y sectores patrimoniales, las áreas estratégicas de tipo económico, y las áreas de oportunidad para incentivar nuevas actividades y usos productivos. La consolidación de estos elementos en el territorio se expresa en la generación de empleo, en distintas formas de producción, y en la provisión equitativa de servicios sociales para la salud, la educación, la recreación, la cultura, el desarrollo integral, la seguridad ciudadana, la defensa y la justicia, el abastecimiento de materias primas y alimentos, la promoción industrial, etc.

Por medio de la ESE, se implementa la estrategia espacial de las políticas territoriales de equidad y competitividad, lo que implica que se trata de una estructura que debe congregiar las acciones y actuaciones estratégicas físicas (obras) y sectoriales (programas) tanto públicas como privadas, que se requieran para beneficiar de forma equilibrada, incluyente y diversa con servicios sociales y oportunidades de desarrollo al conjunto de la población bogotana, y para regular la intensidad de los usos permitidos en el territorio en cuanto a su ocupación y densidad.

Imagen 14 Estructura Social y Económica - ESE.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

La estructura social y económica está conformada por los siguientes componentes:

6.2.3.1. Tejido residencial

Los tejidos residenciales de Bogotá son áreas construidas bajo principios semejantes de trazado urbano y de tipos de construcciones, los cuales conforman barrios o sectores identificables de la ciudad, requiriendo de acciones y actuaciones territoriales diferenciadas de acuerdo con su localización, su estado de desarrollo, su nivel de consolidación, la presencia de valores patrimoniales representativos, o su necesidad de adaptación y transformación para atender a las nuevas dinámicas de crecimiento poblacional y económico de la ciudad y de las áreas rurales.

Los tejidos residenciales se constituyen en la unidad básica de producción de la ciudad, están conformados tanto por conjuntos de edificaciones públicas y privadas, como por los espacios públicos que les dan forma a sus trazados. Los tejidos residenciales se definen y caracterizan con el objetivo de establecer reglas comunes para la asignación de normas urbanísticas y para determinar principios de prioridad en las acciones y actuaciones públicas por medio de las cuales son tratados de forma diferenciada.

6.2.3.2. Tejido económico

El tejido económico construido de Bogotá se define como un sistema dinámico y artificial en donde se presentan actividades productivas asociadas a la industria, al comercio o a la oferta de servicios básicos o especializados, ya sea de forma nucleada, irradiada, ramificada o dispersa. Este tejido se encuentra conformado por el conjunto de aglomeraciones, calles, sectores urbanos, edificaciones aisladas o inmuebles individuales en los que se concentra, en mayor o menor medida la actividad económica y que se superpone a los tejidos residenciales.

Debido a su relación con los flujos de personas, bienes e insumos, el tejido económico generalmente se origina en accesos principales, intersecciones viales o ejes de los barrios o conjuntos de barrios que conforman los tejidos residenciales, y se adapta, transforma o construye de acuerdo con su tamaño y especialidad, imponiendo un orden jerárquico a las actividades urbanas, el cual se refleja en la estructura de usos permitidos por las normas urbanísticas y arquitectónicas, en la calidad de la accesibilidad y del espacio público de los cuales depende, y en su valoración catastral individual como bienes inmuebles.

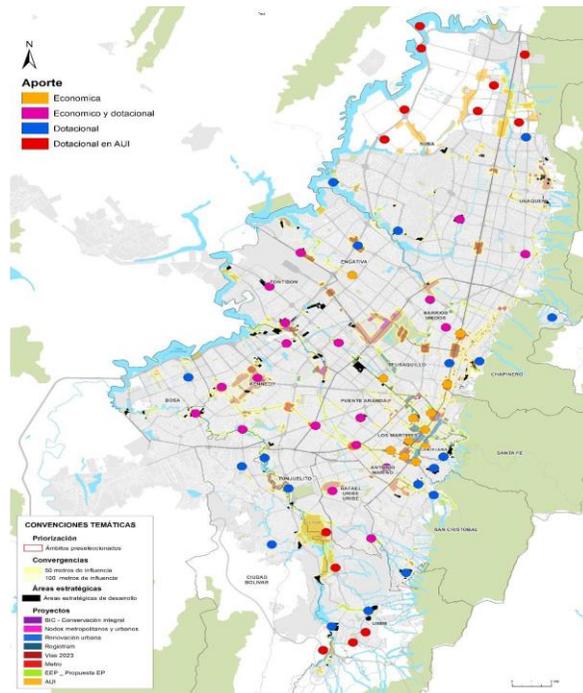
En términos de la transformación de la estructura de usos, incluye aquellas áreas que, debido a su localización, a su condición de cercanía con proyectos urbanos estructurantes o estratégicos, y al hecho de alojar algunos elementos con valor patrimonial, cuentan con un potencial para alojar nuevas actividades productivas y que, por lo tanto, son áreas que se han identificado como estratégicas para el desarrollo económico.

Los siguientes elementos conforman el tejido económico construido y se identifican con el fin de establecer las características de la base inmobiliaria destinada a las actividades económicas que, por efecto de su localización, intensidad, área y densidad, así como de las características físicas del espacio público al cual están asociadas, requieren de normas para su regulación y de intervenciones físicas de urbanismo básico para su fortalecimiento:

- a. **Las áreas económicas aglomeradas.** Áreas económicas nucleadas. Son sectores de la ciudad en los cuales el tejido económico construido concentra el mayor porcentaje de actividades económicas existentes en el territorio de la ciudad, concentrando el 69,9% del empleo de la ciudad (densidad de empleo promedio de 261 empleos/hectárea útil).
- b. **Las áreas económicas no aglomeradas.** Son:
- **Áreas económicas irradiadas.** Son entornos inmediatos y cercanos a las áreas económicas aglomeradas en los cuales la dinámica del crecimiento de las actividades productivas ha afectado de forma significativa los inmuebles que conforman los tejidos residenciales, adaptándolos a la demanda de actividades complementarias a las de los centros de servicios comerciales y especializados, conformando coronas de actividades en las cuales se registran niveles moderados de densidad de empleo (densidad de empleo promedio de 61 empleos/hectárea útil) y aún permanece el uso residencial en las áreas construidas de una manzana.
 - **Áreas económicas ramificadas.** Son franjas comerciales o frentes de calles comerciales que, por efecto de su localización con respecto a ejes de la movilidad urbana, su condición como corredores de movilidad local o su localización estratégica en bordes o centros de barrios, se han consolidado parcial (los primeros pisos) o totalmente como conjuntos de inmuebles destinados a usos no residenciales, conformando ejes de actividad económica y convergencia ciudadana de escala zonal o local, en los cuales la densidad de empleo es baja (densidad de empleo promedio de 11 empleos/hectárea útil), comparada con la densidad existente en las áreas anteriores.
 - **Áreas económicas dispersas.** Son áreas de actividad económica localizadas al interior del tejido residencial en las cuales se presentan algunas actividades de comercio y servicios de escala zonal o local, las cuales pueden manifestarse a través de elementos puntuales aislados (superficies comerciales) o a través de la localización dispersa y no articulada de pequeños establecimientos comerciales, sin que aún exista un principio de aglomeración de actividades económicas. Este tipo de áreas se presentan generalmente en zonas periféricas y distantes a los centros de actividad, o como complementos a conjuntos de vivienda de usos residencial exclusivo en los cuales las tipologías en altura no previeron de la disponibilidad de usos complementarios.
- c. **Las áreas estratégicas de oportunidad económica.** Son:
- **Áreas de Desarrollo Naranja (ADN).** Corresponden a áreas de oportunidad para el desarrollo de actividades relacionadas con la economía naranja en los que se pueden promover la localización y consolidación de iniciativas de economía asociativa, actividades culturales, artísticas y audiovisuales con potencial económico y cuya dinámica requiere ser fortalecida por medio de intervenciones urbanísticas que les faciliten alcanzar su máximo potencial en productividad, especialización y generación de empleo.

- **Distritos de innovación.** Áreas de oportunidad que, dada su localización estratégica o sus condiciones físicas particulares, tienen el potencial para la localización de actividades económicas de mayor valor agregado relacionadas con la ciencia, tecnología e información; la especialización productiva; la incorporación de tecnologías al servicio del desarrollo económico y de los ciudadanos.
- **Zonas de Interés Turístico (ZIT).** Áreas de oportunidad de la ciudad que concentran usos del suelo relacionados directamente con las actividades soporte para el desarrollo de la actividad turística, tales como servicios turísticos y complementarios (hoteles, bares, cafés, restaurantes, etcétera), espacios públicos de permanencia (principalmente parques, plazas y plazoletas), y atractivos turísticos de jerarquía nacional e internacional.
- **Ámbitos estratégicos de escala zonal.** Corresponden a lugares de la ciudad que poseen un potencial de articulación entre elementos de la oferta pública existentes e inversiones priorizadas a corto y mediano plazo en la ciudad y que por tal razón son estratégicos para llevar a cabo actuaciones públicas a través de programas y proyectos.

Imagen 15 Ámbitos estratégicos de oportunidad económica de escala zonal priorizados.



Fuente: SDP - Dirección de Operaciones Estratégicas, 2018.

6.2.3.3. Patrimonio cultural material

El tejido de patrimonio cultural construido se define como el conjunto de espacios y construcciones a los que se les ha reconocido especial interés histórico, artístico, científico,

estético y/o simbólico en los ámbitos plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, museológico y/o material en general. Asociado a la memoria y a la identidad de los bogotanos, el sistema patrimonial constituye la base construida que debe permanecer ya que aporta valor histórico, estético, y simbólico a la ciudad, contribuyendo de manera significativa a la calidad de vida de los habitantes y a la calidad urbanística y paisajística de Bogotá.

El tejido de Patrimonio Cultural construido contiene los elementos que se asocian tradicionalmente a la imagen urbana, la identidad, la memoria y el potencial cultural de la ciudad. Como tejido que contiene tanto edificaciones individuales, como sectores completos de interés cultural y áreas con valores arqueológicos probados, aportan al territorio alta calidad arquitectónica, urbanística y ambiental cultural que deben ser aprovechados como bienes físicos para potenciar las actividades económicas como el turismo cultural, y para asegurar que la apropiación por parte de los ciudadanos fortalezca su capacidad de sostenibilidad en el tiempo.

Los elementos que componen el tejido son: los Sectores de Interés Cultural, los Bienes de Interés Cultural y el Patrimonio Arqueológico.

- a. **Los Sectores de Interés Cultural (SIC).** Corresponden a urbanizaciones, barrios o fracciones del territorio dotadas de un valor urbano excepcional por estar asociado al proceso histórico de conformación de la ciudad, la calidad urbana y paisajística del trazado urbano, del espacio público y la calidad arquitectónica de los inmuebles que lo conforman. Hacen parte de los sectores de interés cultural: los Sectores Antiguos, los Barrios Históricos, los Sectores de Interés Urbanístico y Arquitectónico y los Sectores de Interés Popular.
- b. **Los Bienes de Interés Cultural (BIC).** Son aquellos bienes muebles e inmuebles del ámbito nacional y distrital a los que se les atribuye significación cultural por su antigüedad, autoría, autenticidad, valor estético, estado de conservación, contexto ambiental y urbano, representatividad y contextualización sociocultural, entre otros, y que han sido declarados como tal conforme a la normativa nacional y distrital. La declaratoria de estos bienes recae sobre el predio catastral que contiene el inmueble, hasta tanto no se establezca un área afectada específica por medio de una resolución aprobatoria. A esta categoría pertenecen los Bienes Inmuebles de Interés Cultural, los Bienes Muebles asociados al Espacio Público, los Caminos y Puentes Históricos
- c. **Patrimonio arqueológico.** Comprende aquellos vestigios producto de la actividad humana y aquellos restos orgánicos e inorgánicos que, mediante los métodos y técnicas propias de la arqueología y otras ciencias afines, permiten reconstruir y dar a conocer los orígenes y las trayectorias socioculturales en y sobre el territorio distrital. Se encuentra integrado por bienes muebles e inmuebles de carácter arqueológico, así como por el contexto arqueológico que forme parte del valor del mismo en términos razonables, justificados y concretos. Los bienes integrantes del patrimonio arqueológico son bienes de interés cultural que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación y como tal son inalienables, imprescriptibles, inembargables y son objeto del régimen de protección y estímulos que hagan viable su conservación.

- d. Bienes de Interés Cultural en el Suelo Rural.** El patrimonio rural del Distrito se considera como suelo de protección, de acuerdo con el Artículo 4to del Decreto 3600 de 2007, que incluye dentro de las categorías de Protección en suelo rural, las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, incluyendo “los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados como bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan”.

De otra parte, las Zonas de Influencia de los Bienes de Interés Cultural localizados en suelo rural, se rigen por lo establecido en la Resolución 1359 de 2013 “Por la cual se delimitan el área afectada y la Zona de Influencia de los Bienes de Interés Cultural que no cuentan con estas áreas definidas”. Por tanto, el patrimonio del Distrito que se localiza en suelo rural está constituido por los siguientes componentes:

- Los predios que contienen los Bienes de Interés Cultural declarados desde los ámbitos nacional y distrital.
- Los caminos históricos trazados con anterioridad al siglo XX y los puentes construidos antes de 1920 que serán delimitados y clasificados dentro del Listado Distrital de Patrimonio Cultural a cargo de la Secretaría Distrital de Cultura una vez se adopte el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Los bienes inmuebles, bienes muebles asociados al espacio público y las áreas de protección arqueológica que sean declarados por las autoridades competentes de nivel nacional como distrital.

6.2.3.4. Sistema de equipamientos

Es el conjunto estructurado y organizado de relaciones urbanas, rurales y regionales que se desarrollan sobre los espacios, edificaciones e instalaciones especializadas de propiedad pública, privada o mixta, donde se prestan los servicios sociales requeridos para el desarrollo individual y colectivo de los habitantes, así como los servicios básicos y los complementarios que contribuyen al desarrollo social y productivo del Distrito Capital.

El sistema de equipamientos se configura físicamente en el territorio a través de la articulación de sus elementos: equipamientos individuales, equipamientos no convencionales, nodos, centros o agrupaciones de equipamientos; con la estructura ambiental y de espacio público y la estructura funcional y de soporte de la ciudad, buscando garantizar una cobertura equilibrada y equitativa, superando los déficits existentes y previendo las demandas futuras de la población, de tal forma que se genere un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y su entorno regional.

Los elementos que conforman el sistema de los equipamientos son:

- a. Nodos de equipamientos.** Son proyectos urbanos integrales articulados con la EAEP y la EFS, en los cuales confluyen las relaciones y conexiones de diferentes tipos y escalas de equipamientos. Incluyen una red de nodos urbanos y una red de nodos zonales.

- b. Equipamientos Multisectoriales.** Es el conjunto de servicios públicos, privados o mixtos de diferentes de diversos sectores que se disponen en el mismo predio o en predios colindantes de la misma manzana y que se articulan física y funcionalmente a través de su área construida para permitir un mejor aprovechamiento del suelo.
- c. Agrupaciones de equipamientos.** Son conjuntos de edificaciones contiguas o dispersas que se localizan en dos o más manzanas, los cuales se interrelacionan por función, cadena del servicio y especialización y que requieren acciones para garantizar la articulación con la estructura ambiental y de espacio público y la estructura funcional y de soporte de la ciudad.
- d. Equipamientos individuales.** Son las edificaciones que prestan servicios sociales, básicos o complementarios, nuevos o existentes, correspondientes a un solo sector y que no se encuentran desarrollados en agrupaciones ni en nodos de equipamientos.

El sistema de equipamientos se clasifica en:

- a. Equipamientos Sociales.** Agrupan los equipamientos relacionados directamente con la actividad residencial y con el bienestar social de los habitantes. Involucran a todas las edificaciones e instalaciones destinadas a ofrecer servicios de: educación formal y no formal (ED); salud (SA); integración y bienestar social (IB); cultura (CT); participación e igualdad de oportunidades (PA); y deportes y recreación (DE).
- b. Equipamientos Básicos.** Agrupan los equipamientos destinados a la prestación de servicios de atención a los ciudadanos, con relación a las actividades de carácter administrativo o de gestión de la ciudad y los destinados a su mantenimiento. Involucran a todas las edificaciones e instalaciones destinadas a ofrecer servicios de: seguridad ciudadana, convivencia y justicia (SJ); administración pública y atención a la ciudadanía (AP); abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria (AB); y cementerios y servicios funerarios (CE).
- c. Equipamientos Complementarios.** Agrupan los equipamientos con características particulares que prestan un servicio a la población, pero no son imprescindibles para la estructura social ya que responden a requerimientos de ciertos grupos de población o a fines específicos de productividad. Involucran a todas las edificaciones destinadas a ofrecer servicios de: culto (CU), y recintos feriales asociados a la productividad (RF).

7. Estrategia normativa

El estudio de la estructura morfotipológica de la ciudad resulta el punto de partida sobre el cual se toman las decisiones normativas, tanto de usos del suelo como de edificabilidad, garantizando así los principios de equidad, ecoeficiencia y competitividad. Este reconocimiento de las realidades sociales, ambientales y económicas del territorio permite establecer la proyección de los soportes físicos y espaciales que estas requieren para su desarrollo a largo plazo.

De esta manera surge el concepto de las Zonas Urbanas Homogéneas (ZUH) como resultado de la interacción de las condiciones naturales del territorio con la morfología del espacio público construido, partiendo de la premisa de que el análisis morfotipológico permite:

1. Caracterizar los procesos de ocupación histórica de la ciudad y su potencial de transformación, como base para una asignación correcta y objetiva de la norma urbanística.
2. Garantizar la sostenibilidad del tejido residencial existente y proyectado.
3. Incorporar criterios de flexibilidad y de mezcla de usos aplicados al tejido económico construido, reconociendo, ordenando y fortaleciendo las dinámicas productivas existentes, así como su adaptación a nuevas formas de producción.

Se entiende por “Zona Urbana Homogénea” (ZUH) los sectores de la ciudad que presentan características análogas en cuanto a los trazados urbanos, las tipologías edificatorias y la topografía del territorio, como soporte territorial para la asignación de los aprovechamientos urbanísticos.

Dentro de los antecedentes para la definición de las ZUH se cuentan:

- Las áreas morfológicas definidas en el derogado decreto nacional 1507 de 1998, que reglamentaba las disposiciones referentes a planes parciales y a las unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388 de 1997;
- Las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ del DD.619/2000 que se mantienen hoy en día, entendidas como unidades territoriales conformadas por un barrio o conjunto de barrios que mantienen la misma estructura funcional y definidas sobre un conjunto de nueve variables físicas y socioeconómicas;
- Las unidades morfológicas desarrolladas en el Plan Maestro de Espacio Público del año 2005, del cual se retoman las tipologías de trazado, simplemente añadiendo a la metodología el estudio de la variable tipología arquitectónica, con la finalidad de pensar la ciudad en todas sus dimensiones, es decir, pasar del plano a la volumetría y no caer en los mismos errores anteriores de asignación de norma desarticulada de la realidad;
- Las Zonas Urbanas Físicas y las Zonas Urbanas Geoeconómicas definidas por Catastro Distrital, entendidas como espacios geográficos con características similares en cuanto a variables físicas o económicas; las Unidades Espaciales de Estratificación (UEE) resultantes de la intersección espacial de las zonas urbanas físicas y geoeconómicas, entendidas como áreas dotadas de características homogéneas de conformidad con los factores de estratificación.

Las ZUH garantizan una respuesta normativa objetiva, integral, consecuente y flexible con la realidad del territorio y con el modelo propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial, ya que se basan en criterios meramente físicos y de capacidad urbanística independientemente de su localización o condición social de los habitantes.

7.1. Metodología y componentes de la estrategia normativa urbana

Tomando como referencia los patrones de crecimiento urbano de la ciudad planificada y no planificada se parte de considerar que Bogotá es una “ciudad de retículas”⁵, como consecuencia de singularidades autosuficientes y soporte estructural de la espacialidad del territorio. Se parte de explorar la retícula como medio para urbanizar terrenos, característica de la expansión del s. XX y de comienzos del s. XXI, de la cual emerge una retícula vial que organiza todo el territorio.

El ejercicio metodológico partió de reconsiderar los trazados identificados en el Plan Maestro de Espacio Público (2005), añadiendo la variable topográfica y las tipologías arquitectónicas, con la finalidad de pensar la ciudad en sus tres dimensiones.

Los dos modelos determinantes en la configuración y crecimiento de la ciudad son:

1. **La ciudad de origen planificado:** entendida como la ciudad compacta que nace y se desarrolla como consecuencia de procesos urbanos planificados y estructurados bajo normas urbanísticas adoptadas en el territorio durante determinados periodos de tiempo, hasta la actualidad.
2. **La ciudad de origen no planificado:** entendida como la ciudad que nace de manera espontánea y no planificada en torno a la ciudad planificada, mediante procesos progresivos y de forma extensiva en las periferias, generalmente en terrenos de difícil acceso y sin las condiciones mínimas de servicios públicos y salubridad.

Bajo esta premisa, se estudian las variables que caracterizan los dos modos de producir ciudad a partir de la morfología de las manzanas, del trazado urbano y de las tipologías arquitectónicas que los caracterizan, así como el crecimiento histórico de la ciudad, los estratos socioeconómicos, el tamaño promedio de las manzanas, el número de lotes por manzana, la ocupación media por manzana y la topografía⁶, dejando por fuera del estudio la estructura ecológica principal y el suelo de protección, el espacio público urbano y metropolitano, el suelo de desarrollo y la malla vial arterial. De lo que resulta una base de estudio compuesta por 43.733⁷ manzanas que permiten determinar los diferentes trazados urbanos.

7.1.1. Los trazados urbanos

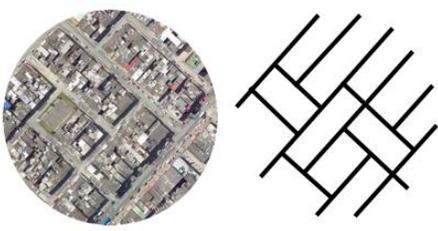
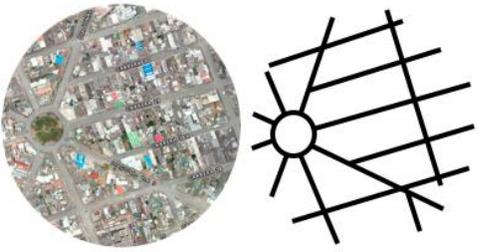
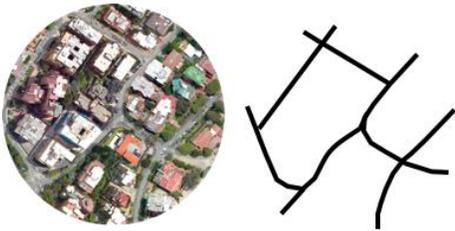
Como resultado del cruce de las variables socioeconómicas y morfológicas descritas, características de las formas de crecimiento de la ciudad, se identifican los siguientes trazados urbanísticos para la ciudad de Bogotá:

⁵ Plan Maestro de Espacio Público, 2005.

⁶ Clasificada de acuerdo con las Zonas Urbanas Físicas de Catastro: Plana <12% e Inclinada >12%

⁷ Fuente: Catastro Distrital, 2019.

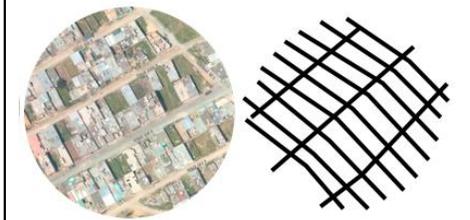
- Los trazados de la ciudad planificada son:

TRAZADO REGULAR SIMPLE (TRS)	
<p>Se localizan especialmente la ciudad construida en la década del cuarenta. Entre los barrios que hacen parte de este tipo se encuentran: La Perseverancia, Chapinero Central, Alcázares, San Felipe, Siete De Agosto, Ciudadela El Salitre, La Esperanza, San Fernando, Benjamín Herrera, San Fernando Occidental, Alameda, Veracruz, La Capuchina, Ricaurte, Las Ferias, Bella Vista Occidental, Fátima, El Carmen, San Vicente Ferrer, La Estrada y Prado Veraniego entre otros.</p>	 <p>Trazado urbano conformado por retículas regulares en sectores de origen formal planificado.</p>
TRAZADO ESPECIAL (TE)	
<p>Corresponde con los trazados de valor patrimonial por su valor histórico, estético o simbólico, tales como el primer núcleo urbano construido entre los siglos XVI y XIX, incluidos los centros fundacionales. Esta categoría se aplica también a otros desarrollos urbanísticos singulares y altamente representativos de la ciudad formal e informal. Entre los barrios que tienen este tipo de trazado se encuentran: Palermo, El Claret, Santa Lucía, Inglés y El Restrepo, La Soledad, entre otros.</p>	 <p>Trazado urbano con valor arquitectónico, urbanístico o urbanístico-arquitectónico de carácter excepcional para la historia de la ciudad.</p>
TRAZADO ORGANIZADO SIMPLE (TOS)	
<p>Dan como resultado un trazado urbano curvilíneo adaptado a la topografía. Es el caso de Chapinero Alto, Cerros de Suba o Santa Bárbara y demás sectores de los Cerros Orientales. Está asociado a estratos altos con tipologías predominantemente residenciales.</p>	 <p>Trazado urbano de origen formal planificado adaptado a pendientes medias y/o altas.</p>

TRAZADO POR AGRUPACIÓN (TPA)	
<p>Forma de hacer ciudad que aparece en 1950 con el Centro Urbano Antonio Nariño - CUAN y continúa desarrollándose hasta hoy en día conocida como conjuntos residenciales. El resultado es un grupo importante de zonas urbanas concebidas estrictamente como dormitorios separadas física y conceptualmente del tejido urbano de la ciudad. Un ejemplo de estos sectores, a parte del citado anteriormente, es Pablo VI, Ciudad Salitre, Mazuren, Galán, Calandaima, Las Margaritas, Techo...entre otros.</p>	 <p>Trazado urbano conformado por manzanas o supermanzanas predominantemente residenciales en tipología multifamiliar.</p>

TRAZADOS NO RESIDENCIALES (TNR)	
<p>Caracterizados por manzanas individuales de gran escala o por sectores de ciudad destinados a tipologías no residenciales como es el caso de grandes centros comerciales, oficinas, bodegas comerciales y económicas, industria y equipamientos urbanos...etc.</p>	

- Los trazados de la ciudad no planificada son:

TRAZADO REGULAR COMPLEJO (TRC)	
<p>Responde a un patrón de urbanización marginal como resultado de la autoconstrucción clandestina o la parcelación menor. El espacio público es el componente más sacrificado en estos trazados ya que su desarrollo parte de simples razones de accesibilidad y subdivisión predial, ignorando conceptos de calidad urbanística. Estas aglomeraciones se localizan en forma extensiva en los bordes, como en el caso de Bosa y Patio Bonito y en las partes bajas de Fontibón, Engativá y Suba.</p>	 <p>Trazado urbano conformado por retículas regulares en sectores de origen informal no planificado</p>

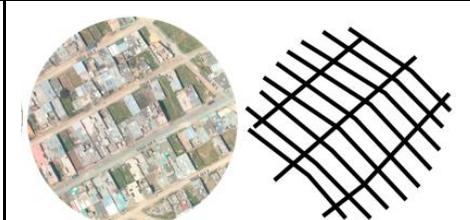
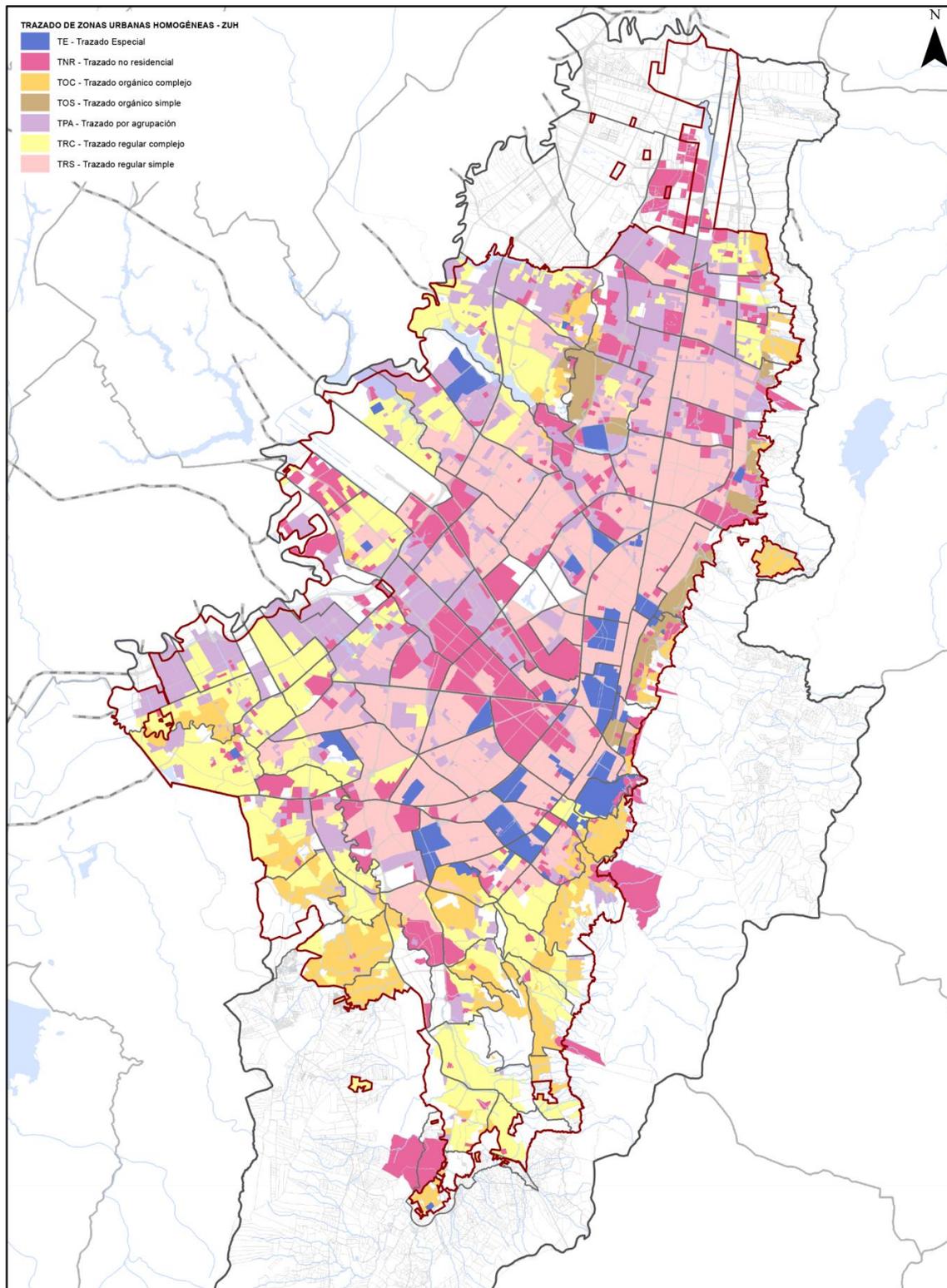
TRAZADO ORGÁNICO COMPLEJO (TOC)	
<p>Este tipo de desarrollos responden a las mismas características socioeconómicas del anterior salvo que están ubicados generalmente en pendientes altas.</p> <p>El resultado es un trazado urbano curvilíneo de alta complejidad como es el caso de la parte alta de los cerros de Guacamayas y Juan Rey.</p>	 <p>Trazado urbano de origen informal no planificado adaptado a pendientes altas.</p>

Imagen 16 Caracterización de los trazados urbanos de Bogotá.



Fuente: SDP, Dirección de Norma Urbana, 2019.

7.1.2. Las tipologías arquitectónicas

Las tipologías arquitectónicas de Bogotá han estado condicionadas por los precios de venta de las soluciones de vivienda, los cuales a su vez influyen en el tamaño de los lotes, en la forma de las manzanas y en el trazado del barrio. Estas, en su mayoría, han sido desarrolladas en la modalidad de bifamiliares o de agrupación, como resultado de los procesos de urbanización planificados; el área de las unidades tipológicas se deriva de la aplicación de la normativa vigente, mientras que, en la ciudad no planificada, el área de la vivienda procede de las dimensiones de un lote como producto comercializable. Las tipologías arquitectónicas son la clave del entendimiento de la estructura morfotipológica de la ciudad.

En la estrategia normativa dichas tipologías tienen dos funciones en la asignación de la norma, por un lado, permiten identificar en las ZUH las características normativas que se deben adoptar (aprovechamientos) y, por el otro lado, permiten identificar los diferentes impactos que producen los usos (intensidades), teniendo en cuenta la vocación inicial de los inmuebles.

En el caso de Bogotá se identifican las siguientes tipologías clasificadas como residenciales y/o de comercio y servicios, no residenciales y dotacionales:

a. Las tipologías residenciales

T1 Fundacional

Tipología arquitectónica característica de los sectores antiguos en trazados regulares, se encuentra conformado por edificaciones de varios cuerpos o crujías que conforman patios y centros de manzana libres, vestigios de los solares de otras épocas. (Demás edificaciones localizadas al interior de los polígonos de las zonas urbanas homogéneas identificados con esta tipología).

T2 Loteo sin antejardín

Tipología arquitectónica característica de los Trazados Regulares Simples (TRS), regular complejo (TRC) y Orgánico Complejo (TOC), con alta presencia de actividad económica en la vivienda sin exigencia de antejardín en las normas bajo las cuales fueron desarrolladas.

T3 Loteo con antejardín

Tipología arquitectónica característica de los Trazados Regulares Simples (TRS) predominantemente residenciales conformada con exigencia de antejardín en las normas bajo las cuales fueron desarrolladas.

T4 Unifamiliar pareada o en serie

Tipología arquitectónica característica de los Trazados Regulares Simples (TRS) predominantemente residenciales, con exigencia de antejardín en las normas bajo las cuales fueron desarrolladas y que comparten uno o dos linderos con los predios vecinos, siguiendo un patrón constructivo.

T5 Unifamiliar aislada

Tipología arquitectónica originalmente destinadas a usos residenciales, conformada por construcciones unifamiliares aisladas.

T6 Torre en tipología continua

Tipología arquitectónica característica de los Trazados Regulares Simples (TRS) conformada por construcciones multifamiliares y/o de comercio y servicios en desarrollos en altura de tipología continua.

T7 Torre en tipología aislada

Tipología arquitectónica característica de los Trazados Regulares Simples (TRS) conformada por construcciones multifamiliares y/o de comercio y servicios en desarrollos en altura de tipología aislada.

T8 Conjunto residencial por manzana

Tipología arquitectónica característica de los Trazados Por Agrupación TPA conformado por construcciones unifamiliares o multifamiliares continuas o aisladas en manzanas individuales.

T9 Conjunto residencial en supermanzana

Tipología arquitectónica característica de los Trazados Por Agrupación TPA conformado por construcciones unifamiliares o multifamiliares continuas o aisladas en supermanzanas.

Tabla 11 Relación entre los trazados urbanos y las tipologías de la edificación residenciales.

	T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9
TRS									
TOS									
TE									
TRC									
TOC									
TPA									

Fuente: SDP, Dirección de Norma Urbana, 2018.

b. Las tipologías no residenciales

T10 Complejo Industrial

Tipología arquitectónica de carácter industrial que se desarrolla por extensión en Trazados Urbanos Simples TRS o en Trazados No Residenciales TNR.

T11 Industria puntual en manzana

Tipología arquitectónica individual localizada en un predio dentro de una manzana de carácter netamente industrial.

T12 Bodegas de almacenaje

Tipología arquitectónica que se desarrolla por extensión de manera ordenada en Trazados No Residenciales TNR o en Trazados Regulares Simples TRS dentro del tejido urbano residencial. Se caracterizan por su vocación comercial y/o de logística.

T13 Complejo empresarial

Tipología arquitectónica que se desarrolla en manzanas o supermanzanas con vocación predominante de comercio y servicios.

T14 Comercio puntual de gran escala

Tipología arquitectónica individual en manzanas o supermanzanas destinadas al comercio y servicios de gran escala.

c. Las tipologías dotacionales**T15 Dotacional extensivo**

Área correspondiente a la presencia de un dotacional existente, con bajo nivel de edificabilidad, amplia extensión de terreno y potencial para el desarrollo de actividades dotacionales y de otros usos, de forma integral y articulada con otros sistemas de soporte. Se le asigna esta tipología a los dotacionales de más de 2ha cuya configuración espacial corresponde a supermanzana o globo de terreno que no permite continuidad del tejido urbano.

T16 Dotacional con ocupación total de manzana

Tipología correspondiente a dotacionales que ocupan más del 90% de una manzana superior a 3.000 mt². El dotacional debe ser único en la manzana y esta debe permitir la continuidad del tejido urbano.

T17 Dotacional disperso en diferentes predios

Tipología correspondiente a la presencia de un solo dotacional en más de dos predios dispersos en la manzana, sin que exista englobe funcional entre los mismos.

T18 Dotacional disperso en diferentes manzanas

Tipología correspondiente a la presencia de un solo dotacional en más de dos manzanas próximas, ocupando uno o varios predios en cada una de las manzanas.

T19 Dotacional individual

Desarrollo individual de un dotacional por lo general de escala zonal, el cual hace parte del uso cotidiano de la población, y se asocia a los tejidos residenciales de la ciudad. Su presencia puede verse complementada por otros dotacionales.

T20 Nudo dotacional

Son áreas de carácter dotacional que se disponen en un mismo predio o cuyos predios son colindantes, que pueden ser de carácter público, privado o mixto y que se articulan física y funcionalmente. Estos, se desarrollan con el fin de dar un mejor

aprovechamiento de altura y suelo a los equipamientos, de garantizar sinergia intersectorial, y de ahorrar costos de administración y mantenimiento. Se conciben como proyectos del presente POT.

Las tipologías dotacionales T16, T17, T18, T19, T20 no conforman ZUH, su identificación forma parte de la estrategia normativa para la asignación de la norma de edificabilidad, intensidad de mezcla de usos y acciones de mitigación.

Los trazados urbanos que albergan las tipologías no residenciales son denominados como Trazados No Residenciales TNR, los cuales caracterizan grandes áreas y sectores urbanos de la ciudad. En síntesis, las ZUH son la resultante de la combinación de trazado urbano con tipologías edificatorias, identificadas a partir del cruce de las variables anteriormente descritas, tanto para la ciudad planificada como para la no planificada.

7.1.3. Zonas Urbanas Homogéneas

En síntesis, las ZUH son la resultante de la combinación de trazado urbano con tipologías edificatorias, identificadas a partir del cruce de las variables anteriormente descritas, tanto para la ciudad planificada como para la no planificada.

El resultado son 25 ZUH representadas mediante su trazado y su tipología que caracterizan el tejido morfo-tipológico de Bogotá.

Tabla 12 Zonas Urbanas Homogéneas de la ciudad planificada.

Trazados urbanos	Tipologías de la edificación	ZUH Resultante
TRS Æ Trazado regular simple	T2 Loteo sin antejardín	TR-S2
	T3 Loteo con antejardín	TR-S3
	T4 Unifamiliar pareada o en serie	TR-S4
	T6 Torre en tipología continua	TR-S6
	T7 Torre en tipología aislada.	TR-S7
TO Æ Trazado orgzbico	T2 Loteo sin antejardín	TR-S2
	T4 Unifamiliar pareada o en serie	TOS-T4
	T5 Unifamiliar aislada	TOS-T5
	T6 Torre en tipología continua	TOS-T6
TE Æ Trazado Especial	T7 Torre en tipología aislada.	TOS-T7
	SIC (tipología definida en fichas reglamentarias del decreto de conservación)	TE-SIC
	T2 Loteo sin antejardín	TR-S2
	T3 Loteo con antejardín	TR-S3
	T8 Conjunto por manzana	TR-S4
TPA- Trazado por agrupaci3n	T9 Conjunto en supermanzana	TR-S6
	T8 Conjunto por manzana	TPA-T8
TNR- Trazado no residencial	T9 Conjunto en supermanzana	TPA-T9
	T10 Complejo Industrial	TNR-T10
	T11 Industria puntual en manzana	TNR-T11
	T12 Bodegas de almacenaje	TNR-T12
	T13 Complejo empresarial	TNR-T13
	T14 Comercio puntal de gran escala	TNR-T14
	T15 Dotacional extensivo	TNR-T15

Fuente: SDP, Dirección de Norma Urbana, 2019.

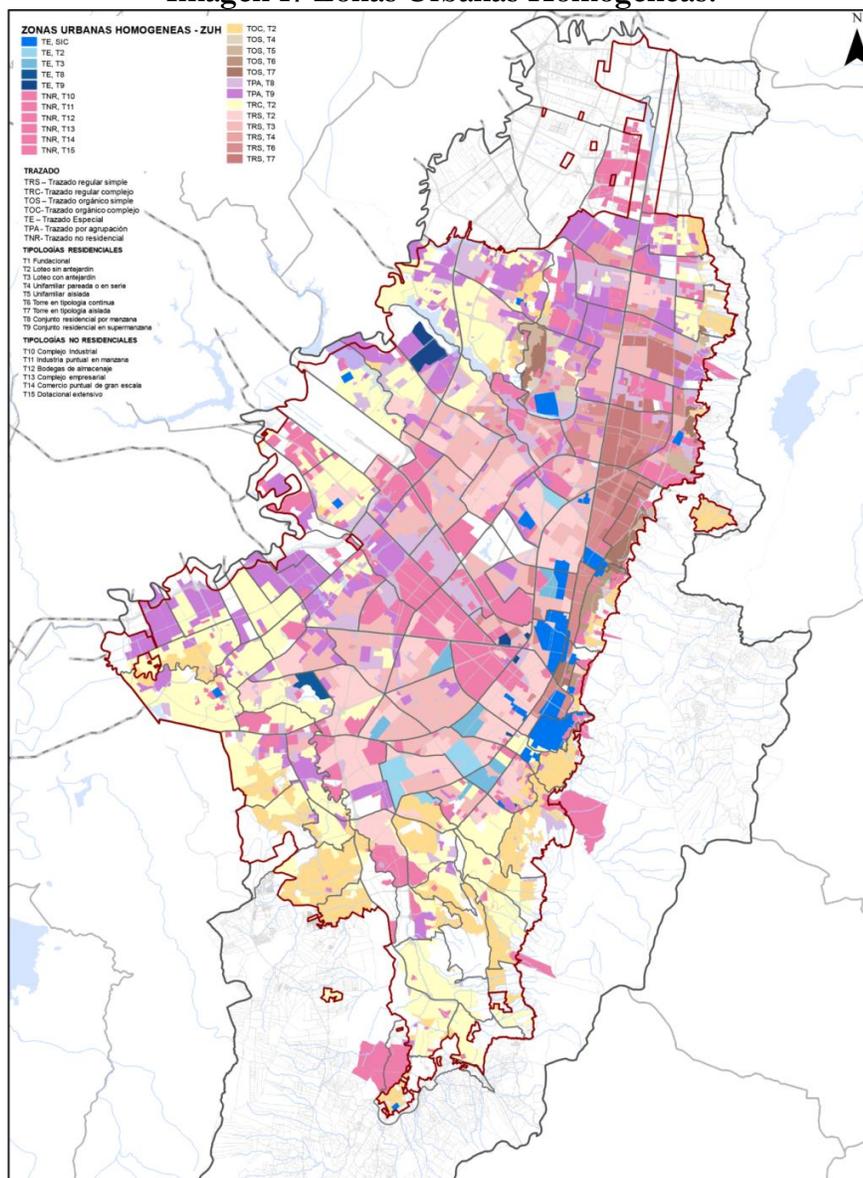
Las ZUH resultantes de la combinación de los trazados urbanos característicos de la ciudad no planificada con las tipologías arquitectónicas son:

Tabla 13 Zonas Urbanas Homogéneas de la ciudad no planificada.

TRC- Trazado regular complejo	T2 Loteo sin antejardín	TRC-T2
TOC- Trazado orgzbico complejo	T2 Loteo sin antejardín	TOC-T2

Fuente: SDP, Dirección de Norma Urbana, 2019.

Imagen 17 Zonas Urbanas Homogéneas.



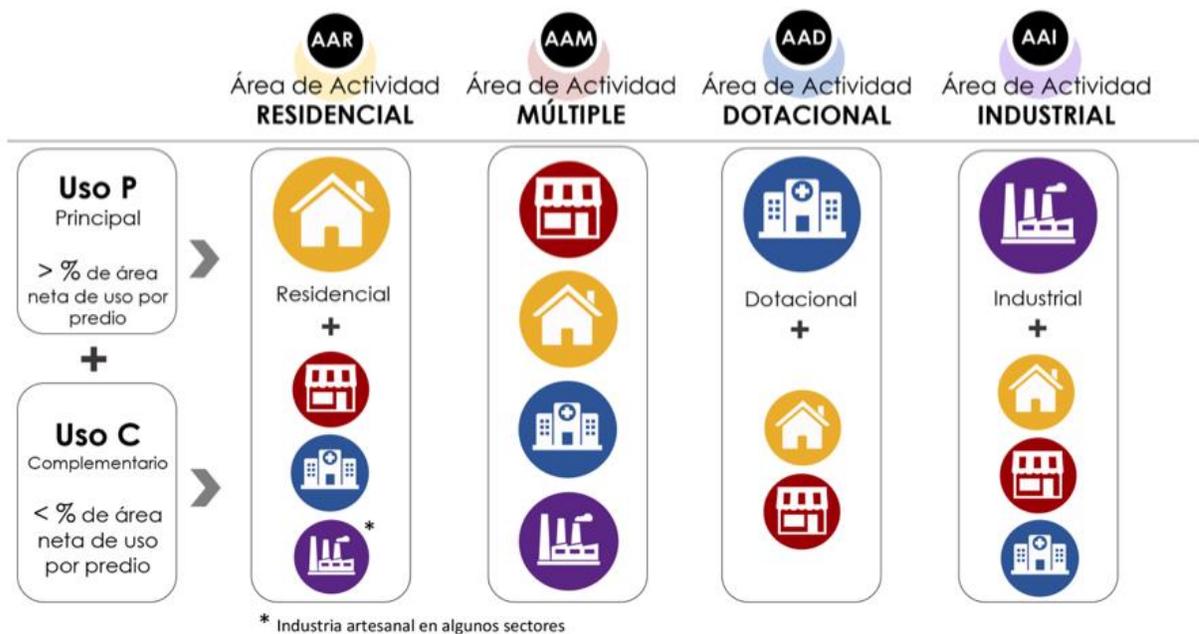
Fuente: SDP, Dirección de Norma Urbana, 2019.

7.2. Áreas de actividad

La estrategia para la definición de las áreas de actividad, entendidas como los sectores de ciudad donde se establece la distribución de los usos del suelo en función de la estructura urbana existente y la apuesta del modelo territorial, está directamente relacionada con los tratamientos urbanísticos, con las zonas urbanas homogéneas y con la estructura socioeconómica de la ciudad.

Las áreas de actividad se clasifican de acuerdo con el grado de mezcla de usos permitidos (de menor a mayor mezcla), de manera que se garantice una distribución equilibrada y consecuente de las dinámicas socioeconómicas en el territorio.

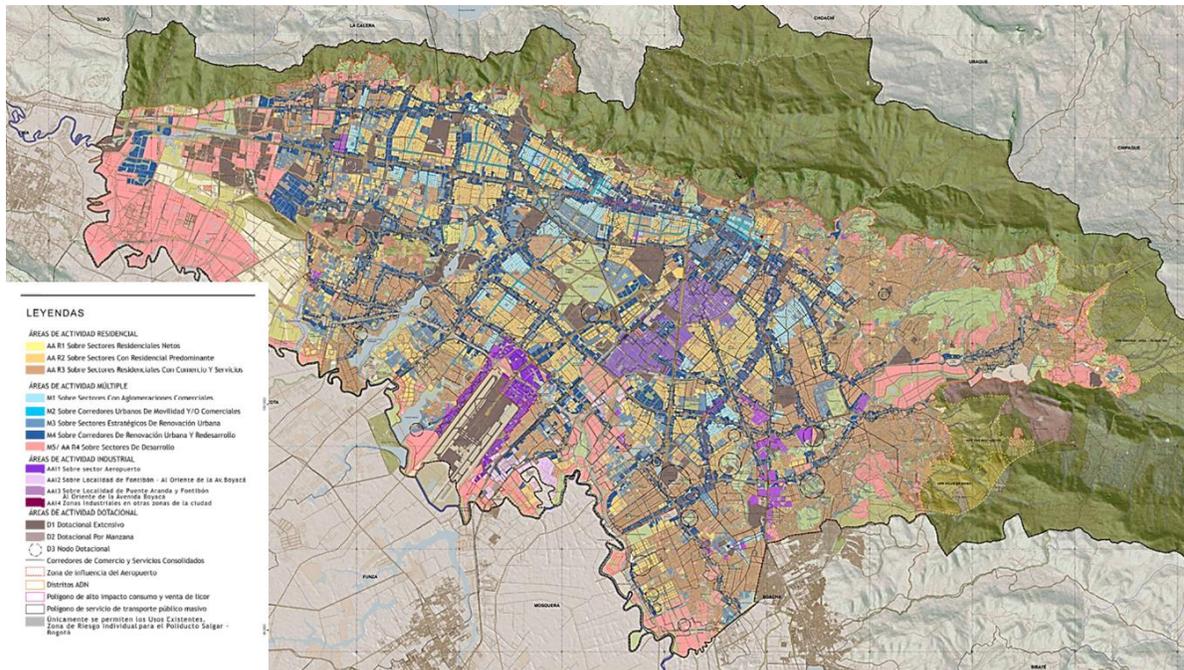
Imagen 18 Áreas de Actividad y Tipos de Usos.



Fuente: SDP Dirección de Norma Urbana, 2019.

Corresponden a los suelos que en razón de las dinámicas urbanas y su vocación se les asigna un determinado régimen de usos.

Imagen 19 Áreas de Actividad.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

1. **Áreas de Actividad Residencial:** corresponde a las áreas de suelo urbano donde el uso predominante es la vivienda, entendida como el espacio donde habitan de forma permanente las personas y donde se permiten distintos niveles de mezcla de usos del suelo, siempre y cuando los impactos urbanísticos y ambientales sean mitigados.

Tabla 14 Áreas de actividad residenciales.

CÓDIGO	CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
AA-R1	Residencial Neto	Zonas de uso residencial con presencia de comercio y servicios frente a vías arteriales. Se permite la presencia de jardines infantiles y centros de adultos mayores.
AA-R2	Residencial predominante	Zonas de uso residencial predominante en las cuales se permiten el comercio y servicios y/o equipamientos de escala zonal.
AA-R3	Residencial con actividad económica en la vivienda.	Zonas residenciales donde predomina la mezcla de la vivienda con otros usos comerciales y de servicios, equipamientos de escala urbana y/o local e industria artesanal de bajo impacto.
AA-R4	Residencial en tratamiento urbanístico de desarrollo	Los proyectos urbanísticos localizados en esta área de actividad, podrán desarrollar hasta 35% del área neta del uso en usos de comercio y servicios y/o dotacional. En todo caso, se deberá plantear en usos diferentes al residencial como mínimo el 5% del área neta del uso de la actuación urbanística y localizar dicho porcentaje en el primer piso. Las actuaciones urbanísticas que no tengan frente a malla vial arterial les aplica el área de actividad AA-R4. Cuando tengan frente a malla vial arterial les aplica el área de actividad AA-M5.

Fuente: SDP - Dirección de Norma Urbana, 2019.

2. **Áreas de Actividad Múltiple:** corresponde a las áreas y corredores que se caracterizan por tener una media o alta intensidad de mezcla de usos del suelo.

Tabla Áreas de actividad múltiple.

CÓDIGO	CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
AA-M1	Sectores con aglomeraciones comerciales y de servicios.	Zonas consolidadas de vivienda con aglomeraciones de comercio y servicios de carácter estratégico y/o histórico para el desarrollo económico de la ciudad.
AA-M2	Corredores consolidados con comercio y servicios.	Ejes urbanos consolidados con comercio y servicios reconocidos en las normas anteriores asociados a las vías intermedias al interior de los barrios que no corresponden a corredores de alta capacidad del SITP.
AA-M3	Sectores con re densificación.	Zonas urbanas con capacidad de re densificación que admiten una mayor mezcla de usos por su carácter estratégico para la ciudad.
AA-M4	Corredores de renovación urbana y sectores en la modalidad de redesarrollo.	Responden al modelo de ocupación del territorio sobre la red de transporte masivo o a proyectos asociados a planes parciales de renovación urbana.
AA-M5	Múltiple sobre tratamiento de desarrollo.	En los proyectos localizados en esta área de actividad, se permiten la combinación libre de usos de vivienda, comercio y servicios, industria y dotacionales. En todo caso, se deberá plantear por lo menos 15% del área neta del uso de la actuación urbanística en usos diferentes al residencial.

Fuente: SDP Dirección de Norma Urbana, 2018.

Áreas de Actividad Dotacional: las Áreas de Actividad Dotacional identifican sectores de la ciudad en las que los equipamientos de usos público o privado predominan sobre los demás usos. En estas áreas se permite la mezcla de usos complementarios con el uso dotacional. Las áreas indicadas en el plano no corresponden a la totalidad del uso dotacional en la ciudad y no definen el carácter de permanencia del uso consideran dos categorías:

Área de Actividad Dotacional AA-D1

Son aquellas donde los usos dotacionales cuentan con un área mayor a 2 Ha. de suelo y cuya configuración espacial corresponde a supermanzanas o globos de suelo que no permiten la continuidad del trazado urbano en su entorno.

Área de Actividad Dotacional AA-D2

Corresponde a las manzanas de más de 3.000 m² cuya área útil está ocupada en más del 50% por usos dotacionales, ya sea con uno o más equipamientos y/o a los predios que ocupan más del 50% del área útil de una manzana de más de 3.000 m² y/o a los predios ocupados por equipamientos cuya área o sumatoria corresponde a un valor igual o superior al 50% del área útil de la manzana en que se ubican.

3. **Área de Actividad Industrial:** son aquellas áreas orientadas a la localización de establecimientos dedicados a la producción, elaboración, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, reparación, transformación,

tratamiento y/o manipulación de materias primas, para producir bienes intermedios o productos finales.

la clasificación de las Áreas de Actividad Industrial debe permitir adaptar la normatividad de acuerdo con la perspectiva y características de cada sector. De esta manera, la propuesta del POT brinda diferentes alternativas para atender las necesidades empresariales con base en la norma e incentivos a la localización.

Las categorías para las Áreas de Actividad industrial son las siguientes: AA-I1: Industrial en Zona de Influencia Aeroportuaria; AA-I2: Industrial en Localidad de Fontibón (occidente Av. Boyacá); AAI-3: Industrial en Localidades de Puente Aranda y Fontibón (Oriente Av. Boyacá) - (Obligación de área construida para usos no residenciales e incentivos para actividades económicas estratégicas en AAI-3) y AAI-4: Industrial Dispersa.

Estrategia para las Áreas de Desarrollo Naranja ADN: Las áreas de desarrollo naranja - ADN son áreas de oportunidad dentro de la ciudad consolidada, que por efecto de su localización respecto de los proyectos del POT y por contar con un potencial físico y espacial, configuran sectores aptos para promover y fomentar la localización y consolidación de iniciativas de economía asociativa, actividades culturales, artísticas y audiovisuales con potencial económico. Estas actividades involucran, tanto aquellas relacionadas con la creación de contenidos asociados a la cultura y nuevas tecnologías, como otras de carácter más empresarial, asociadas a la producción industrial, con un denominador común en la búsqueda del crecimiento a partir de la innovación y el conocimiento.

7.2.1. Usos del suelo

Son la destinación asignada al suelo de conformidad con las actividades que se pueden desarrollar. Los usos pueden ser principales, complementarios, conexos y restringidos. Cuando un uso no se encuentre dentro de la anterior clasificación se considera prohibido.

Los usos del suelo urbano y de expansión urbana se clasifican de la siguiente forma:

- a. **Residencial:** es el destinado a proporcionar alojamiento permanente a las personas y a promover la presencia racional y respetuosa de actividades económicas compatibles con la vivienda, protegiendo el uso residencial como principio fundamental del POT.
- b. **Comercio y servicios:** es aquel que se desarrolla en espacios independientes o agrupados donde se realizan transacciones económicas o prestan servicios especializados al público comprador o consumidor. En este caso, la estrategia normativa está sustentada en dos aspectos: el primero, fortalecer y consolidar la actividad económica de la ciudad de manera que sea compatible con el resto de usos a través de las acciones de mitigación y de una propuesta de clasificación y categorización de las actividades económicas de fácil lectura y asignación en el territorio. El segundo, consiste en homologar todas las definiciones de usos y actividades económicas y de

servicios existentes hoy en día, las del POT, las de Catastro y las de la Cámara de Comercio.

- c. **Dotacional:** es aquel que permite el desarrollo de las funciones sociales y de prestación de los servicios tendientes a asegurar el acceso a derechos fundamentales, sociales y culturales, para el desarrollo individual y colectivo, el cual puede ser ofertado por el sector público y/o privado.
- d. **Industrial:** el uso industrial es aquel que tiene por finalidad llevar a cabo actividades de producción, elaboración, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, reparación, transformación, tratamiento y/o manipulación de materias primas, para producir bienes o productos materiales.

El grado de mezcla de los usos del suelo que se asigna a las categorías de área de actividad responde a la siguiente clasificación:

1. **Usos Principales (P):** son aquellos usos predominantes que determinan el destino urbanístico del Área de Actividad, y en consecuencia se permiten en la totalidad del área neta del uso del sector normativo.
2. **Usos Complementarios (C):** son aquellos usos que contribuyen al adecuado funcionamiento de los usos principales.
3. **Usos Restringidos (R):** son aquellos que no son requeridos para el funcionamiento del uso principal y que son considerados de alto impacto, por lo que para su funcionamiento deben cumplir acciones de mitigación más restrictivas.
4. **Usos Conexos (CX):** corresponden a los usos necesarios para el funcionamiento de las infraestructuras de la Estructura Funcional y de Soporte, permitiendo el desarrollo de actividades complementarias a la función principal de las mismas.

7.2.2. Mitigación de impactos

Son el conjunto de acciones tendientes a garantizar que el desarrollo de los usos del suelo y su mezcla se genere en compatibilidad con el uso residencial y demás usos entre sí, buscando disminuir los efectos negativos en el territorio en procura de un mejoramiento del espacio urbano y de la calidad de vida de los habitantes.

Son de dos tipos: **ambientales** (de residuos, funcionales y sanitarios); y **urbanísticos** (espacio público, accesibilidad, logística y localización).



Las definiciones básicas necesarias para entender la mitigación de impactos implican:

- **Impacto:** huella o efecto, favorable o desfavorable, producido por una acción o actividad en su entorno físico o ambiental de manera directa o indirecta.
- **Impacto urbanístico negativo:** cuando una acción o actividad produce una alteración desfavorable, directa o indirecta, sobre la estructura física de la ciudad durante su etapa de construcción y/o funcionamiento, operación y mantenimiento.
- **Impacto ambiental negativo:** cuando una acción o actividad produce una alteración desfavorable, directa o indirecta, sobre el medio ambiente como consecuencia de la actividad humana.

En tal sentido:

La mitigación de impactos urbanísticos y ambientales representa el conjunto de medidas tendientes a garantizar la adecuada mezcla de usos del suelo y actividades económicas que se presentan en compatibilidad con la vivienda, con el fin de garantizar la protección de la población, el medio ambiente y el respeto entre las dinámicas urbanas de la ciudad.

Estas son:

- a. Acciones de mitigación urbanísticas que a su vez están integradas por:**
 - Acciones de mitigación sobre espacio público.
 - Acciones de mitigación de movilidad y accesibilidad.
 - Acciones de mitigación de logística.
 - Acciones de mitigación de localización.
- b. Acciones de mitigación ambientales**
 - Acciones de mitigación de residuos sólidos.
 - Acciones de mitigación de localización.
 - Acciones de mitigación funcionales.
 - Acciones de mitigación sanitarias.

7.3. Tratamientos urbanísticos

Son el conjunto de determinaciones que atienden las características físicas del territorio que permiten identificar las condiciones para el manejo diferenciado de la norma urbanística, en los suelos urbano y de expansión urbana. Los aprovechamientos urbanísticos derivados de la aplicación de los tratamientos se determinan de acuerdo con los análisis de espacio público efectivo en el ámbito de las Unidades de Planeamiento Zonal.

Los tratamientos urbanísticos se clasifican en:

- **Conservación:** Modalidades Integral (CO1) y del Contexto (CO2).

El tratamiento urbanístico de conservación establece las condiciones de edificabilidad y usos permitidos, así como los instrumentos de planeamiento, gestión y financiación que involucran a los inmuebles declarados como Bienes de Interés Cultural - BIC de carácter distrital y nacional, así como a los Sectores de Interés Cultural - SIC de valor patrimonial declarados o reconocidos por su significación cultural, sus calidades históricas, urbanísticas, arquitectónicas, paisajísticas, sean de carácter tangible o intangible.

- **Consolidación:** Modalidades Básica (C1), Máxima (C2), y de Norma Original (C3).

El tratamiento de consolidación regula las actuaciones en las áreas urbanizadas de la ciudad, orientando el equilibrio entre las edificaciones y los soportes urbanos básicos existentes en materia de espacio público, equipamientos, movilidad y servicios públicos domiciliarios, que permita según la capacidad de los mismos, el mantener patrones de edificabilidad, o la consideración de un aumento moderado en donde la norma así lo reglamente.

- **Renovación Urbana:** Modalidades de: **Reactivación** y sus Tipos: Corredores de la Red de Transporte Público Masivo (RU1), Corredores de Alta Capacidad del Sistema Metro (RU1M) y Redensificación (RU2); y **Redesarrollo** y sus tipos: Sectores Estratégicos de Redesarrollo (RU3) y Áreas Industriales (RU4).

La Renovación Urbana es el tratamiento orientado a transformar las estructuras urbanas existentes para densificar la ciudad de manera ordenada en función de la capacidad de los soportes urbanos básicos, favorecer la mezcla de usos y de actividades, generar espacio público suficiente y equipamientos de calidad, poner en valor los componentes ambientales y patrimoniales de la ciudad y generar una oferta de vivienda acorde con las necesidades de su población. Anteriormente, enfocada en intervenir sectores en deterioro o en condiciones de subutilización, la renovación urbana es ahora la herramienta privilegiada para potenciar sectores de oportunidad que por su localización estratégica requieren una reestructuración del espacio público y privado y una dinamización de sus actividades.

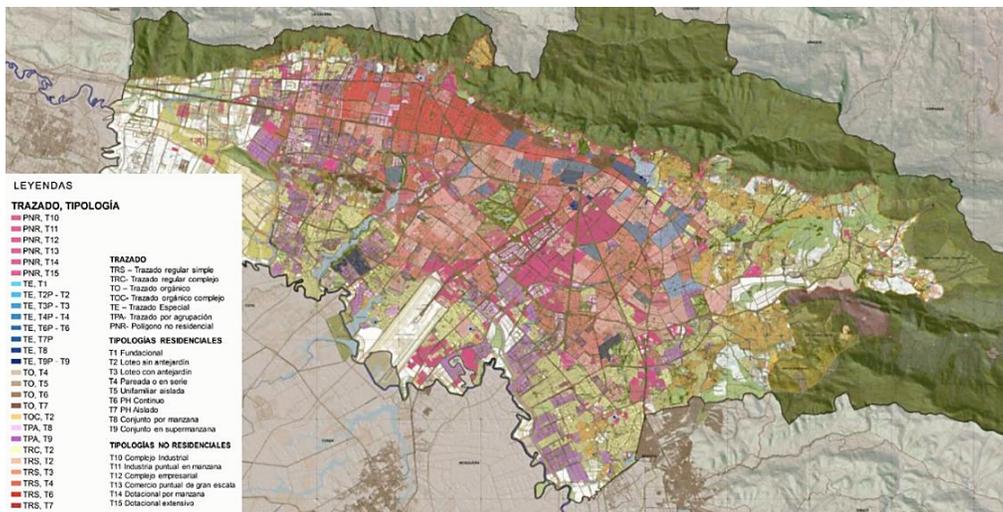
- **Mejoramiento Integral:** No tiene modalidades.

El tratamiento de mejoramiento integral es: “Aquel que rige las actuaciones de planeamiento urbano para integrar las áreas de origen informal que requieren intervención prioritaria a la estructura urbana”, acotando dichas áreas, aprovechando sus fortalezas y direccionando el proceso de desarrollo urbanístico hacia la integración urbana, de tal manera que este tratamiento oriente la transición de las áreas al modelo de ordenamiento planteado.

- **Desarrollo:** Modalidades de: por Planes Parciales (D1); y sin Planes Parciales (D2).

El tratamiento de desarrollo regula las condiciones urbanísticas bajo las cuales los suelos de expansión y los suelos urbanizables no urbanizados en suelo urbano, deberán integrarse a la ciudad consolidada mediante la provisión de infraestructuras, equipamientos y espacio público, que den soporte a su proceso de urbanización. El tratamiento de desarrollo contribuye a materializar el modelo de ciudad del POT, apoyado en actuaciones urbanísticas, como los planes de ordenamiento zonal, los planes parciales de desarrollo y las licencias de urbanización.

Imagen 20 Tratamientos Urbanísticos.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

7.4. Sectores Normativos

Corresponden a la división del suelo urbano resultante de la superposición de los tratamientos urbanísticos y las áreas de actividad sobre las zonas urbanas homogéneas, permitiendo identificar la norma urbanística aplicable.

7.4.1. Código para interpretar la norma urbana

Es la expresión abreviada de la norma urbanística aplicable a los sectores normativos, referenciando el tratamiento urbanístico, el área de actividad y la zona urbana homogénea.

Imagen 17. Código normativo.

<p>TRATAMIENTOS EDIFICABILIDAD</p> <p>Consolidación: C Conservación: CO Mejoramiento Integral: MI Renovación Urbana: RU Desarrollo: D</p>	<p>ÁREAS DE ACTIVIDAD USOS DEL SUELO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN (tablas 1-2-3A-3B-4)</p> <p>AA-R Área de actividad residencial AA-M Área de actividad múltiple AA-I Área de actividad industrial AA-D Área de actividad dotacional</p>
<p>TR - AA XXX - TP</p>	
<p>TRAZADO</p> <p>TRS - Trazado regular simple TRC- Trazado regular complejo TO - Trazado orgánico TOC- Trazado orgánico complejo TE - Trazado Especial TPA- Trazado por agrupación PNR- Polígono no residencial</p>	<p>TIPOLOGÍA</p> <p>Tipología predominante por ZUH De la T1 a T9 Tipologías residenciales De la T10 a T14 Tipologías no residenciales De la T15 a T20 Tipologías dotacionales</p>

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - SDP, 2019.

7.4.2. Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ)

Son divisiones del territorio que permiten el seguimiento y análisis de las dinámicas urbanas, por medio de las cuales se representa la norma urbana.

7.5. Metodología para la asignación de normas urbanísticas en suelo rural

La asignación de norma urbanística general en el suelo rural se compone por los siguientes elementos:

- **Área para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.** Corresponde a los terrenos que deben ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.
- **Categorías de Desarrollo Restringido.** Son los suelos rurales que reúnen condiciones para el desarrollo de núcleos de población rural, para la localización de actividades económicas y para la dotación de equipamientos comunitarios. Las categorías de desarrollo restringido para el Distrito son las siguientes: Centros Poblados Rurales y Centros de Equipamientos y Servicios.
- **Centros Poblados Rurales.** Son asentamientos rurales nucleados, con vivienda concentrada, que albergan servicios públicos, sociales, asistenciales, administrativos, recreativos o culturales, y que atienden la población dispersa de las veredas en su área de influencia. Los Centros Poblados Rurales se zonifican en: Zona Consolidada y Zona Dotacional Rural.
- **Centros de Equipamientos y Servicios.** Son áreas donde se desarrolla principalmente el uso dotacional y en menor medida otros usos complementarios. Se han consolidado como ejes intermedios que interconectan a las diversas veredas, complementan la oferta de servicios de los centros poblados rurales y se distribuyen a lo largo de la zona rural del Distrito Capital.

- **Usos del suelo.** Es la destinación asignada al suelo de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo y respetando la vocación del suelo rural. Los usos pueden ser principales, complementarios y prohibidos. Se entenderá que un uso es prohibido cuando no haya sido clasificado como principal o complementario. Los usos del suelo rural se clasifican en Residencial, Dotacional, Comercial y Servicios, Minería, Forestal, Agrícola, Pecuario e Industrial.
- **Mitigación de impactos.** Es el conjunto de acciones tendientes a garantizar el desarrollo de los usos del suelo bajo condiciones que sean compatibles con la conservación del patrimonio natural y conforme a las condiciones agroecológicas de la zona.
- **Densidad y edificabilidad permitida.** Son los índices que determinan la intervención máxima requerida para la construcción o adecuación de edificaciones en el suelo rural, en función de racionalizar la intervención sobre el territorio y propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.
- **Unidad de Planificación Rural.** De acuerdo con las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia y con los objetivos y estrategias territoriales que se requieran en el ámbito de planificación respectivo, las UPR desarrollan, complementan y precisan las normas definidas en el presente Plan relacionadas con usos de suelo, mitigación de impactos, densidades y edificabilidad.

8. Instrumentos de planeamiento complementario

Son actos administrativos que desarrollan y complementan el POT con el objeto de ordenar sectores específicos del territorio que requieren un proceso adicional de planeación, precisando o asignando la norma urbanística, estableciendo su interrelación con instrumentos de gestión y financiación y previendo, cuando su naturaleza lo requiera, mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbano.

Los instrumentos de planeamiento se sustentan en procesos técnicos que identifican las necesidades y potencialidades del suelo en términos de elementos ambientales, espacio público, servicios públicos, vías, transporte, usos y equipamientos, y en concordancia con las estructuras del territorio.

Se clasifican en tres niveles jerárquicos así:

- a. **Primer nivel:** Plan Especial de Manejo y Protección de Bienes Distritales de Interés Cultural; Plan de Manejo para Áreas Protegidas del Orden Distrital y Corredores Ecológicos; Plan Maestro Integral de Servicios Públicos y TIC; Plan de Movilidad; Plan Maestro de Equipamientos Sociales y Plan Maestro de Equipamientos Básicos.
- b. **Segundo nivel:** Plan Estratégico Territorial; Plan de Ordenamiento Zonal; Plan Parcial de Desarrollo; Plan Parcial de Renovación Urbana; Unidad de Planificación Rural.

- c. **Tercer nivel:** Plan de Mitigación de Impactos; Plan Especial de Equipamientos; Plan Director de Parques Metropolitanos; Legalización Urbanística de Asentamientos Humanos No Planeados; Formalización Urbanística.

8.1. Instrumentos de Planeamiento de Primer Nivel

- a. **Plan Especial de Manejo y Protección de Bienes Distritales de Interés Cultural.** Es el instrumento para la gestión del patrimonio cultural distrital, mediante el cual se establecen acciones necesarias para garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los Bienes de Interés Cultural del ámbito Distrital - BIC, o los bienes que pretendan declararse como tales. El PEMPD aplicará en las condiciones establecidas en el artículo 2.4.1.1.3 del Decreto Nacional 1080 de 2015 y las condiciones que defina el Distrito Capital para su reglamentación.
- b. **Plan de Manejo para Áreas Protegidas del Orden Distrital y Corredores Ecológicos.** Es el instrumento adoptado por la autoridad ambiental competente, que orienta la gestión de conservación de las áreas protegidas del orden distrital y de los conectores ecológicos, mediante la definición de estrategias y acciones de preservación, restauración y recreación, armonizando las diversas funciones que cumple cada área dentro de la Estructura Ambiental y de Espacio Público.
- c. **Plan Maestro Integral de Servicios Públicos y TIC.** Es el instrumento mediante el cual se coordinan y armonizan los proyectos e inversiones de los sistemas de servicios públicos domiciliarios y tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC, para lograr la consolidación del modelo de ocupación del territorio y asegurar los procesos de densificación, renovación y expansión establecidos en presente Plan, de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica.
- d. **Plan de Movilidad.** Es el instrumento por medio del cual se establecen directrices y lineamientos que permitan dar prelación a la movilización en modos alternativos de transporte, entendiendo por estos el desplazamiento peatonal, en bicicleta o en otros medios no contaminantes, así como los sistemas de transporte público que funcionen con combustibles limpios y deberá establecer lineamientos para organizar los componentes relacionados con la movilidad incluidos en el presente Plan y con los demás planes sectoriales de la administración.
- e. **Plan Maestro de Equipamientos Sociales.** Es el instrumento que desarrolla la estrategia territorial y de gestión del Sistema de Equipamientos públicos y privados, para el conjunto de equipamientos que se clasifican como sociales. Busca orientar la priorización en la programación de inversión pública en el corto, mediano y largo plazo, alinear las actuaciones y mecanismos necesarios para reducir los déficits que presenta la Ciudad de conformidad con las demandas sociales, el equilibrio de la oferta y la incorporación de esquemas de asociación, así como establecer los lineamientos técnicos y arquitectónicos para el correcto funcionamiento de los equipamientos.
- f. **Plan Maestro de Equipamientos Básicos.** Es el instrumento que desarrolla la estrategia territorial y de gestión del Sistema de Equipamientos públicos y privados,

para el conjunto de equipamientos que se clasifican como básicos. Busca orientar la priorización en la programación de inversión pública en el corto, mediano y largo plazo, alinear las actuaciones y mecanismos necesarios para atender las demandas de la ciudad de conformidad con el equilibrio de la oferta, la incorporación de esquemas de asociación, así como establecer los lineamientos técnicos y arquitectónicos para el correcto funcionamiento de los equipamientos.

8.2. Instrumentos de Planeamiento de Segundo Nivel

- a. **Plan Estratégico Territorial.** Es el instrumento mediante el cual se realiza el ordenamiento, la gestión y el desarrollo de proyectos que, dadas sus condiciones especiales, requieran del señalamiento de normas excepcionales a las normas urbanísticas establecidas en el presente Plan.
- b. **Plan de Ordenamiento Zonal.** Es el instrumento de planeamiento que define, ajusta y precisa las condiciones de ordenamiento de porciones de terreno en suelo urbano o de expansión, con la finalidad de asegurar el uso racional y eficiente del suelo, promover el crecimiento compacto y sostenible, facilitando la dotación de las infraestructuras requeridas para soportar las dinámicas urbanas, en concordancia con los principios y objetivos del ordenamiento. El POZ podrá incluir sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios.
- c. **Plan Parcial.** Es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, para las áreas determinadas del suelo urbano y de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística.

Mediante los planes parciales se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación.

- d. **Unidad de Planificación Rural.** Es el instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá para el suelo rural. 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 equidad social. Las Unidades de Planificación Rural (UPR) del Distrito Capital son: Valle de Quiba; Los Mochuelos; y Soches, Uval y Requilina.

8.3. Instrumentos de Planeamiento de Tercer Nivel

- a. **Plan de Mitigación de Impactos (para Comercio y Servicios).** Es el instrumento de planeamiento mediante el cual se estudian los impactos urbanísticos, sanitarios, de movilidad, ambientales, entre otros, de los proyectos con uso de Comercio y Servicios Generales (CSG) que cuenten con un área neta del uso nueva o ampliada igual o mayor a 10.000 M², que debido a las condiciones urbanísticas especiales que presentan requieren contar con medidas de mitigación específicas y más intensivas a las previstas en el presente Plan, a fin de permitir su implementación
- b. **Plan Especial de Equipamientos.** Es el instrumento que permite determinar las acciones especiales de mitigación de impactos que requieren los equipamientos nuevos o existentes que generen un alto impacto por su escala, función urbana, carácter expansivo y/o mezcla de usos.
- c. **Plan Director de Parques Metropolitanos.** Es el instrumento de planeamiento mediante el cual se establece el ordenamiento de los parques metropolitanos y parques lineales de vía cuya extensión sea igual o superior a 1 kilómetro de longitud, en términos de articulación al entorno, lineamientos ambientales, usos, índices, superficies, elementos constitutivos y cronograma de implementación o vigencia.
- d. **Legalización Urbanística.** Es el instrumento mediante el cual se reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano no planificado constituido por viviendas de interés social, se aprueban los planos, se expide la reglamentación urbanística y se definen las acciones para su mejoramiento; lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos. Su adopción corresponde a la Secretaría Distrital de Planeación mediante resolución.
- e. **Formalización Urbanística.** Es el instrumento de planeamiento mediante el cual se ajustan las condiciones urbanísticas, normativas y de estructura predial en: (i) Desarrollos legalizados con ocupación o modificaciones permanentes del espacio público aprobado en el acto administrativo de legalización. En este caso se podrá reconocer las áreas ocupadas por fuera del ámbito de la legalización, de conformidad con los soportes técnicos y jurídicos respectivos.; y en (2) Urbanizaciones ubicadas en estratos 1 y 2 que obtuvieron licencia urbanística antes de la expedición del presente Plan pero que no fueron ejecutadas o que difieren en su totalidad de lo aprobado en la licencia respectiva.

8.4. Instrumentos de Gestión

Son aquellos instrumentos que complementan y permiten la operatividad del presente Plan y de los instrumentos de planeamiento, con el propósito de viabilizar el desarrollo de proyectos y programas, proveer suelo para la atención de la demanda de vivienda y generar los equipamientos e infraestructuras necesarias para soportar el crecimiento urbano. Así mismo,

los instrumentos de gestión sirven generalmente para articular el POT y sus instrumentos de planeamiento reglamentarios, con los instrumentos y mecanismos de financiación.

8.4.1. Instrumentos para el reparto equitativo de cargas y beneficios

- a. **Unidad de actuación urbanística.** Es el instrumento que facilita la gestión asociada de propietarios de predios de varios inmuebles que conforman un área de terreno delimitada en un Plan Parcial, la cual debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, facilitar la dotación con cargo a sus propietarios para la ejecución de infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos colectivos y otras cargas urbanísticas mediante el reparto equitativo de las cargas y beneficios.
- b. **Unidades de gestión.** Es aquella conformada por uno o varios predios incluidos en el proyecto de delimitación de una unidad de actuación urbanística que, según lo definido en el respectivo plan parcial, pueden ser susceptible de una única licencia de urbanización o aprobación de proyecto urbanístico general, para ejecutar las obras de urbanización del o los predios que conforman el proyecto de delimitación de la unidad, siempre y cuando se garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de acuerdo con lo previsto en el Plan Parcial.
- c. **Plan manzana.** Es el instrumento aplicable a ámbitos de manzanas que se localicen en cualquier tipo de tratamiento urbanísticos y que contengan Bienes Inmuebles de Interés Cultural con Niveles Permitidos de Intervención 1 y 2. Mediante el Plan Manzana se permite el traslado del potencial de construcción del BIC a los demás predios que conforman la manzana siempre y cuando en estos se propongan proyectos asociativos que incorporen su conservación.

8.4.2. Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial

- a. **Reajuste de tierras.** Es el instrumento mediante el cual se interviene la estructura predial de áreas no desarrolladas en suelo de expansión urbana o en suelos urbanos sujetos a la adopción previa de un Plan Parcial, mediante el englobe y subdivisión de lotes de terreno para que responda a las necesidades de la ciudad, generando una nueva configuración del globo de terreno, facilitando la dotación de obras de infraestructura urbana, propiciando una gestión asociada entre los propietarios que garantice una justa distribución de las cargas y los beneficios.
- b. **Integración inmobiliaria.** Es el instrumento mediante el cual se ajusta la organización predial de inmuebles a los que les ha sido asignado el tratamiento de renovación sujetos a la adopción previa de un Plan Parcial, para garantizar una equitativa distribución de cargas y beneficios en la urbanización y construcción de estos.
- c. **Cooperación entre partícipes.** Es el instrumento que, en el marco de una Unidad de Actuación Urbanística, resuelve la distribución de la cesión de los terrenos y el coste de las obras de urbanización cuando no se requiera una nueva configuración predial,

mediante la definición de compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente.

8.4.3. Instrumentos para facilitar la adquisición de inmueble y predios

- a. Anuncio del proyecto.
- b. Derecho de preferencia.
- c. Declaratoria de desarrollo prioritario y declaratoria de construcción prioritaria.
- d. Enajenación voluntaria o expropiación administrativa y judicial.
- e. Expropiación a favor de terceros.
- f. Reservas para la ejecución de obras públicas.
- g. Afectaciones para la ejecución de obras públicas.
- h. Cesión de inmuebles entre entidades públicas.
- i. Cesión voluntaria a título gratuito de franjas de terreno.

8.4.4. Instrumentos de financiación

Son aquellos instrumentos que conforman un sistema de financiación, el cual se entiende como el conjunto de normas que determinan las fuentes de financiación y los mecanismos que permitan orientar y priorizar los recursos con los que contará el Distrito Capital para desarrollar los objetivos, las estrategias, las actuaciones, los programas y los proyectos contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

El sistema de financiación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá está conformando por: fuentes de financiación, mecanismos de administración de recursos y mecanismos de decisión.

8.4.4.1. Fuentes de financiación

- a. **Fuentes de financiación no asociadas a acciones y actuaciones urbanísticas.** Son recursos de presupuesto del Distrito Capital, percibidos por este en razón a sus funciones y competencias y que pueden ser destinados a financiar programas y proyectos del programa de ejecución de este Plan.
- b. **Fuentes de financiación asociadas a acciones o actuaciones urbanísticas.** Son los recursos que están asociados directamente al desarrollo territorial que procuran el cumplimiento del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios, que provienen de los instrumentos de financiación. El Distrito Capital podrá reglamentar otros instrumentos de financiación asociados a acciones, actuaciones o proyectos urbanos, tales como herramientas de captura de valor, venta o subasta de norma urbanística.
- c. **Dentro de estos instrumentos se incluyen:** participación en el efecto plusvalía, contribución por valorización, pagos y compensaciones de cargas urbanísticas por edificabilidad, derechos adicionales de construcción y desarrollo y sus títulos representativos, transferencia de derechos de construcción y desarrollo,

aprovechamiento económico del espacio público, Ingresos Tributarios Futuros - ITF, bonos y pagarés de reforma urbana y compensaciones ambientales.

8.4.4.2. Mecanismos de administración de recursos

- a. **Fondo Cuenta para el Cumplimiento o Compensación de Cargas Urbanísticas por Edificabilidad y se dictan otras disposiciones.** Es una cuenta especial adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda, sin personería jurídica, ni patrimonio propio, ni autonomía administrativa, que permiten recaudar y orientar recursos, en los casos autorizados por las normas vigentes, para la financiación de las inversiones expresamente señaladas en el artículo 8 del Acuerdo 682 de 2017. Se reglamenta por medio del Decreto Distrital 356 de 2018.
- b. **Los Fondos para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos y para el Pago Compensatorio de Estacionamientos.** Son mecanismos de manejo de cuenta de alcance presupuestal y contable, sin personería jurídica, que permiten recaudar, orientar y administrar recursos, en los casos autorizados por las normas vigentes, para cumplir con los objetivos específicos definidos en el presente Decreto. Art. 1 Decreto 323 de 2004.
- c. **Fondo Cuenta para el Metro de Bogotá.** Se crea el fondo cuenta para el Metro de Bogotá, como cuenta especial adscrita a la Empresa Metro de Bogotá S.A. Los ingresos de este fondo serán los provenientes del cumplimiento o compensación de las cargas derivadas de acciones o actuaciones urbanísticas de renovación urbana localizadas al interior de los Polígonos Estaciones de Metro de Bogotá y del Área de influencia del Sistema Metro.

9. Gestión territorial

9.1. Mecanismos para la gestión y ejecución del POT

- a. **Centro de Gobierno.** Es un mecanismo para la priorización de inversiones del Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial que hace parte del ciclo del proceso de programación presupuestal, que tiene por objeto asegurar la continuidad del conjunto de inversiones del POT en cada Plan de Desarrollo Distrital.

Consiste en la coordinación conjunta entre la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría de Hacienda Distrital para la programación presupuestal anual de las inversiones prioritarias asociadas a los proyectos del POT que deberá ser incorporada en el plan operativo anual de inversiones, en concordancia con lo previsto en los planes de inversiones del Plan de Desarrollo Distrital y los Planes de Acción de cada sector y entidad.

- b. **Documentos Técnicos de Soporte de Proyectos.** Contienen el desarrollo, la descripción y la aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para las viabilidades de la ejecución de los proyectos del POT. Incluirán la planeación, los

planos generales, los instrumentos de gestión y financiación, el programa de ejecución, el cronograma del propio proyecto, y el conjunto de indicadores necesarios para hacer el seguimiento de los objetivos y metas. Los DTS son necesarios para la adecuada articulación y focalización de las inversiones distritales con las prioridades señaladas en el Programa de Ejecución del POT.

- c. **Concepto Previo de la Secretaría Distrital de Planeación.** Para garantizar que los proyectos de inversión de las entidades de la Administración Distrital estén formulados de acuerdo con las características técnicas de los proyectos y programa estratégicos del POT, la Secretaría Distrital de Planeación deberá emitir un Concepto Previo a la validación del proyecto en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Distrito Capital.
- d. **Rendición de Cuentas.** La Administración Distrital deberá presentar un informe de Rendición de Cuentas sobre el avance en la ejecución del presente Plan, en el marco de los informes de que trata el Acuerdo 131 de 2004 y la norma que lo modifique o sustituya.

9.2. Proyectos del POT de Bogotá

Los proyectos como hechos físicos concretos se entienden como una responsabilidad del POT, acompañados de programas que los complementan, para que el ordenamiento territorial recobre un mayor protagonismo. Los programas y proyectos son mecanismos por medio de los cuales se concreta el modelo de ocupación del territorio. Los primeros son intervenciones concretas, localizadas sobre elementos puntuales del ámbito territorial, por medio de las cuales se desarrollan, cualifican, renuevan o mejoran los elementos físicos del espacio urbano. Los proyectos se clasifican de acuerdo con la naturaleza de las intervenciones y los componentes asociados a las tres estructuras del POT, así: territoriales estratégicos, estructurantes y detonantes. Los programas, por su parte, permiten desarrollar y concretar obras de interés público que son priorizadas y localizadas de acuerdo con una serie de criterios y lineamientos sectoriales. Los programas se clasifican en: urbanismo estratégico y urbanismo básico.

Debido a su escala y a que implican intervenciones multisectoriales que incluyen acciones o actuaciones complementarias para las políticas del Plan de Desarrollo Distrital, la mayoría de los proyectos del POT de Bogotá se asocian al concepto de Actuaciones Urbanas Integrales establecidas por la Ley. En este sentido, se entienden como acciones administrativas a los programas o proyectos atinentes a: la regulación de los usos del suelo, la atención a la demanda de vivienda de interés social y prioritaria, la oferta de espacio público, al mejoramiento integral de barrios, la renovación urbana, el manejo ambiental, la construcción de infraestructuras de los sistemas de movilidad y de servicios públicos, y a la oferta de equipamientos de escala metropolitana y urbana.

Así las cosas, las Actuaciones Urbanas Integrales deben estar determinadas en el POT, evaluadas a través de los estudios técnicos correspondientes, integradas a componentes de gestión urbana del suelo y de la acción sectorial (al menos dos componentes) y vinculadas a instrumentos de actuación pública y privada.

Las tipologías de los proyectos se han definido en tres grandes categorías de acuerdo con la naturaleza de las intervenciones y los componentes asociados a las tres estructuras del POT, las cuales le apuntan a los propósitos de las políticas definidas para alcanzar el modelo denso, cercano y compacto, equitativo, eco eficiente y gobernable, aprovechando las características generales y singulares de los elementos naturales y físico espaciales que posee el Distrito, los cuales constituyen la mejor oportunidad para ampliar y cualificar el espacio público.

9.2.1. Proyectos estratégicos

Los proyectos estratégicos del POT son hechos físicos únicos y concretos de gran escala sobre el territorio donde confluye en forma coordinada la iniciativa, organización, financiación y gestión de varias actuaciones de tipo sectorial, tanto públicas como privadas para producir impactos estructurales sobre las políticas y estrategias de ordenamiento del territorio, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad, generando o reconfigurando sectores completos de ciudad. Dependiendo de la ubicación de este tipo de proyectos responderán a distintas problemáticas asociadas a las demandas de crecimiento, de cualificación o de consolidación de la ciudad.

- **Proyectos estratégicos para crecer**

Son Actuaciones Urbanas Integrales asociadas al tratamiento de desarrollo en grandes extensiones del suelo urbano y de expansión, que responden a las demandas de crecimiento poblacional. Consolidan el modelo de ocupación y combinan actuaciones provenientes de cada una de las tres estructuras (ambiental y de espacio público, funcional y de soporte, socioeconómica), y proyectos provenientes de otras tipologías. Generan un alto impacto sobre la estructura del territorio generando fragmentos completos de ciudad.

Los proyectos territoriales estratégicos de crecimiento son:

- a. Ciudad Norte: Compuesta por cuatro sectores: Lagos de Torca, Conejera, Arrayanes y Encenillos.
- b. Ciudad Río.
- c. Ciudad Lagos del Tunjuelo.
- d. Ciudad Usme.

- **Proyectos estratégicos para cualificar**

Son Actuaciones Urbanas Integrales asociadas a los tratamientos de Renovación Urbana y Mejoramiento Integral, que intervienen áreas de oportunidad de la ciudad o sectores deficitarios que requieren ser completados o cualificados. Combinan actuaciones provenientes de cada una de las tres estructuras (ambiental y de espacio público, funcional y de soporte, socioeconómica), y proyectos provenientes de otras tipologías.

Los proyectos territoriales estratégicos de cualificación son:

- a. Pieza centro.
- b. Alameda Entreparkes.
- c. Renovación urbana estaciones del Metro.
- d. Renovación urbana área de influencia Aeropuerto Eldorado.
- e. Renovación urbana Zona industrial - Distrito de Innovación.
- f. Renovación urbana Corabastos.

En áreas de mejoramiento integral, las intervenciones se materializan por medio de los programas de urbanismo estratégico y básico focalizados en dichas áreas.

La descripción de los proyectos y sus características generales se encuentran en los anexos 7-Programas y Proyectos y 14-Programa de Ejecución del proyecto de acuerdo.

- **Proyectos estratégicos para consolidar**

Son Actuaciones Urbanas Integrales asociadas a los tratamientos de Consolidación y Conservación que intervienen ámbitos de la ciudad cuyo objetivo fundamental es salvaguardar y conservar las condiciones originales del territorio donde se ubican. Aunque pueden combinar también actuaciones provenientes de cada una de las tres estructuras (ambiental y de espacio público, funcional y de soporte, socioeconómica), y proyectos provenientes de otras tipologías, se materializan en los programas de urbanismo estratégico y básico focalizados en dichas áreas y en ámbitos delimitados dentro de los proyectos territoriales estratégicos de cualificación.

9.2.2. Proyectos estructurantes

Son Actuaciones Urbanas Integrales asociadas a la construcción, mantenimiento y optimización de los corredores ecológicos y las infraestructuras de soporte necesarias para el desarrollo del modelo de ocupación. Por lo general, se relacionan con un sector, política o estructura específica, pero al ser esenciales para el modelo requieren para su ejecución de la articulación sectorial y territorial. Son elementos continuos que garantizan continuidad espacial y líneas conectoras sobre el territorio.

Los principales proyectos de este tipo se clasifican así:

a. Ambiente y espacio público:

- Circuito ambiental:
 - Sendero Las mariposas.
 - Parque Lineal río Bogotá.
 - Parques Lineales Hídricos (Torca-Guaymaral, río Arzobispo, río Fucha y río Tunjuelo).
 - Parques Ecológicos Distritales de Humedal.
- Otros parques Lineales Hídricos.
- Senderos Ecológicos en los Cerros Orientales.

b. Infraestructuras del sistema de transporte:

- Primera y segunda línea del Metro.
- Corredores troncales del Sistema Integrado de Transporte Público.

- Corredores férreos y cables aéreos.
- c. Infraestructura del sistema vial:**
 - Construcción o ampliación de la malla vial arterial.
 - Interconexiones.
 - Bicicorredores.
- d. Infraestructuras de servicios públicos:**
 - Acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial.
 - Energía.
 - Gas natural.
 - Residuos sólidos.

9.2.3. Proyectos detonantes

Son Actuaciones Urbanas Integrales que generan impactos en áreas deficitarias y procesos complementarios de desarrollo urbanístico en los entornos donde se ubican. Responden a la demanda de equipamientos sociales y de espacio público, y también se aplican a las áreas estratégicas de oportunidad económica definidas en el marco del programa Ámbitos Estratégicos de Escala Zonal.

Los principales proyectos de este tipo son:

- a. Parque Metropolitanos.
- b. Parques Zonales.
- c. Parques de Protección.
- d. Parques rurales.
- e. Nodos de equipamientos de escala urbana y metropolitana.

9.3. Programas del POT

Son un conjunto articulado de acciones planificadas y replicables, localizadas a lo largo del territorio y orientadas al logro de objetivos puntuales. Los programas se clasifican en dos tipos: urbanismo estratégico y urbanismo básico.

9.3.1. Programas de urbanismo estratégico

Obras de interés público que complementan estratégicamente las tres tipologías de proyectos, los cuales pueden desarrollarse en los ámbitos donde se cruzan actuaciones provenientes de las tres estructuras del territorio.

Los programas de urbanismo estratégico se enmarcan en cada una de las políticas del POT así:

- a. Política de eco eficiencia**
 - Integración de la Estructura Ecológica Principal en el espacio público efectivo.

- Rehabilitación ecológica de la Estructura Ecológica Principal. (Articulado con el POMCA del río Bogotá-CAR, Programa de Gobernanza y Gestión Pública del Agua en la cuenca del río Bogotá, Programa de Ecosistemas Estratégicos y Sostenibilidad del Territorio en la Cuenca, línea estratégica administración de los recursos naturales, recuperación y mantenimiento de áreas degradadas y/o potrerizadas).
- Recuperación y renaturalización de suelos de protección ocupados.
- Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS).
- Generación de nuevos parques.
- Programa de la Bici.

b. Política de equidad

- Mejoramiento del soporte urbano en asentamientos humanos no planeados.
- Mejoramiento de las condiciones de vivienda en asentamientos humanos no planeados.
- Mejoramiento del espacio público en el Centro Histórico y Centros Fundacionales de Bogotá.
- Integración de Bienes de Interés Cultural - BIC al espacio público.
- Nodos de equipamientos urbanos.
- Calles completas (calles multifuncionales).
- Acueducto, alcantarillado y saneamiento rural.

c. Política de competitividad

- Ámbitos estratégicos de escala zonal.
- Calles comerciales.

9.3.2. Programas de urbanismo básico

Se realizan en el ámbito de las Unidades de Planeación Zonal - UPZ, Unidades de Planificación Rural - UPR, y centros poblados rurales, y cumplen con la función cotidiana de mantener, mejorar y cualificar las condiciones de sectores consolidados. Implican acciones por parte de la Administración Distrital para el mejoramiento continuo de la calidad de vida.

Los programas de urbanismo básico se enmarcan en cada una de las políticas del POT así:

a. Política de eco eficiencia

- Arborización en suelo urbano. (Articulado con el POMCA del río Bogotá-CAR, Programa de Gobernanza y Gestión Pública del Agua en la cuenca del río Bogotá, línea estratégica: administración de los recursos naturales).
- Revitalización de espacios públicos locales.

b. Política de equidad

- Ampliación de cobertura de equipamientos zonales.
- Reducción de vulnerabilidad de equipamientos.
- Crezco con mi barrio.
- Territorios campesinos, resilientes, equitativos y sostenibles. (Articulado con el POMCA del río Bogotá-CAR, Programa de Gobernanza y Gestión Pública del Agua en la cuenca del río Bogotá, Programa de Ecosistemas Estratégicos y Sostenibilidad del

Territorio en la Cuenca, línea estratégica: administración de los recursos naturales, Recuperación y Mantenimiento de áreas degradadas y/o potrerizadas).

c. Política de competitividad

- Turismo de naturaleza. (Articulado con el POMCA del río Bogotá-CAR, Programa de Orientación Ambiental Productiva, línea estratégica: desarrollo de alternativas rurales para la economía campesina).
- Recuperación de caminos históricos.
- Zonas de prioridad peatonal.
- Mejoramiento de la malla vial rural.

9.4. Programa de ejecución del POT de Bogotá

De acuerdo con lo señalado en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997, el programa de ejecución define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en el presente Plan que serán ejecutadas durante el periodo de las correspondientes administraciones distritales, de acuerdo con lo definido en cada Plan de Desarrollo Distrital, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

El programa de ejecución se integrará de manera obligatoria al plan de inversiones, de tal manera que conjuntamente con este será puesto a consideración del Concejo por el Alcalde Mayor, y su vigencia se ajustará a los periodos de las administraciones distritales.

En el programa de ejecución se definen, conforme a los lineamientos y parámetros establecidos en el presente Plan, los proyectos territoriales estratégicos, los proyectos territoriales estructurantes, los proyectos territoriales detonantes, y los programas de urbanismo estratégico y básico, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada.

9.4.1. Parámetros y directrices para el ajuste del Programa de Ejecución

En virtud de lo establecido en el componente general del presente Plan de Ordenamiento Territorial, a continuación, se establecen los parámetros y directrices que obligatoriamente se deben observar para el ajuste del programa de ejecución como marco operativo de referencia para la ejecución de los proyectos y programas que deberán ser realizados en el corto, mediano y largo plazo.

En cada programa de ejecución se deberán indicar las actuaciones prioritarias de acuerdo con las previsiones del presente Plan, la programación de actividades de cada proyecto, las entidades responsables y los recursos financieros necesarios en el correspondiente Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo Distrital.

Los parámetros y directrices para ajustar el programa de ejecución son:

- **Clasificación de las actuaciones sobre el territorio.** Corresponden a los programas y proyectos ya mencionados, estableciéndose tres horizontes temporales para su ejecución: corto, mediano y largo plazo.
- **Marco operativo para la gestión del Programa de Ejecución.** La Secretaría Distrital de Planeación es la responsable de la coordinación, gestión, seguimiento y formulación del ajuste del Programa de Ejecución, para lo cual deberá:

Actualizar la información territorial. La Secretaría Distrital de Planeación es la responsable de actualizar la información necesaria sobre programas y proyectos en el marco del sistema de seguimiento y evaluación del POT y del expediente urbano.

Realizar balances territoriales. La Secretaría Distrital de Planeación es la responsable de elaborar balances anuales sobre las acciones y actuaciones adelantadas, con el propósito de monitorear la ejecución del POT.

Realizar informes territoriales. La Secretaría Distrital de Planeación es la responsable de generar informes anuales con el análisis de los resultados, describiendo los logros y dificultades de la implementación del programa de ejecución, así como las correspondientes recomendaciones sobre los ajustes que sean necesarios para los diferentes proyectos y programas, de forma tal que se incorporen correctivos y estrategias diferenciales.

Realizar estudios de pre-factibilidad y viabilidades. La Secretaría Distrital de Planeación es la responsable de coordinar durante el último año de cada Administración Distrital, la elaboración de ejercicios de pre-factibilidad o viabilidades de los proyectos del Programa General de Ejecución que, de acuerdo con su avance y las dinámicas territoriales, deban incluirse en el ajuste del Programa de Ejecución del siguiente Plan de Desarrollo Distrital.

9.4.2. Criterios de priorización para proyectos

Como la construcción del modelo de ocupación en el tiempo implica dar prioridad a los proyectos y programas que lo componen, los siguientes son criterios para priorizar las actuaciones sobre el territorio:

- **Modelo de Ocupación.** La contribución de cada proyecto a la consolidación del modelo de ocupación del territorio, específicamente en la construcción de la estructura urbana definida.
- **Continuidad en Planes de Desarrollo Distrital.** Implica la necesidad de dar continuidad a los proyectos de largo alcance previamente iniciado, en temas tales como: proyectos estructurantes de transporte e infraestructura; proyectos estratégicos de vivienda social (suelo para programas vis); programas de urbanismo básico de servicios públicos domiciliarios; y programas de urbanismo estratégico para la construcción de parques y la recuperación de espacios públicos.

- **Disponibilidad de recursos.** La disponibilidad de recursos financieros determinará la priorización de las inversiones que sean incluidas dentro del ajuste del Programa de Ejecución de cada Plan de Desarrollo Distrital, de acuerdo con las proyecciones de ingresos previstos por la Administración Distrital y el correspondiente Marco Fiscal de Mediano Plazo.

9.5. Monitoreo, seguimiento y evaluación

De acuerdo con lo señalado en el artículo 112 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, sustituya o adicione, el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación corresponde al expediente distrital el cual está conformado por herramientas informáticas, documentos técnicos de soporte de indicadores e información territorial. Tiene como objetivo dar cuenta del cumplimiento de los objetivos, políticas y estrategias definidos en el POT, así como de su programa de ejecución, fuentes de financiamiento e instrumentos.

Son componentes del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial:

- **Herramientas informáticas.** Son el conjunto de equipos, aplicativos y programas por medio de los cuales se recoge, analiza y presenta la información territorial y financiera sobre las políticas, los objetivos, las estrategias, y los programas y proyectos por medio de los cuales se concreta el modelo de ocupación territorial del presente Plan.
- **Documentos Técnicos de Soporte de Indicadores.** Contienen la justificación técnica para la formulación de indicadores generales y sintéticos. Incluyen las hojas de vida de cada uno de los indicadores principales y complementarios del presente Plan.
- **Información Territorial.** Constituye el conjunto de bases de datos estadísticos, cartográficos y documentales con base en los cuales se construyen los indicadores territoriales y se alimenta el Expediente Distrital.
- **Indicadores del Plan.** Incluyen los indicadores territoriales asociados con las políticas y las metas del presente Plan.

La Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de Planeación diseñará e implementará el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial, y definirá los procedimientos, obligaciones y protocolos para la recolección y actualización de información de origen sectorial y de parte de las demás entidades distritales.

La Administración Distrital publicará un informe anual que muestre el nivel de avance de las intervenciones realizadas en el marco del Plan Ordenamiento Territorial. Le corresponderá a la Secretaría Distrital de Planeación definir la metodología y coordinar la difusión de dichos informes.

9.6. Institucionalidad para la gestión del POT

Son instancias para la ejecución del presente Plan las siguientes: Consejo de Gobierno, Gerencias de proyectos, y Ejecutores del POT.

- a. **Consejo de Gobierno en el marco del POT.** Como autoridad de planeación de la Administración Distrital está encargado de velar por el cumplimiento de las determinaciones adoptadas en el presente Plan, y la coordinación de los sectores de la Administración Distrital.
- b. **Gerencias de Proyectos para la ejecución del POT.** Son instancias técnicas para la administración, coordinación y armonización de actuaciones públicas y privadas en el marco de los proyectos del presente Plan, para tales efectos, tendrán interlocución con los actores públicos y privados que intervengan en cada proyecto. Estas instancias técnicas deben mantener actualizados los Documentos Técnicos de Soporte de cada uno de los proyectos a su cargo.

Las Gerencias para el desarrollo de las Actuaciones Urbanas Integrales estarán a cargo de la Empresa de Desarrollo y Renovación Urbana. Los demás proyectos del presente Plan podrán contar con Gerencias específicas a cargo de las entidades que tengan competencias en su ejecución. En cualquier caso, el Alcalde Mayor podrá designar en otras entidades la gerencia de Programas y Proyectos.

Las Gerencias de Proyectos deberán presentar un informe semestral de gestión ante la Secretaría Distrital de Planeación a fin de que sea presentado ante el Consejo de Gobierno Distrital

- c. **Ejecutores del POT.** Actores tanto de naturaleza pública como privada que ejecutan obras públicas e intervenciones urbanas que concretan el desarrollo, la cualificación o la consolidación del territorio. Son ejecutores de recursos con experticia técnica y sectorial que convierten las inversiones programadas en elementos concretos de la ejecución de programas y proyectos del POT.

Dada su naturaleza sectorial, sus intervenciones deben estar coordinadas por las Gerencias de Proyectos, de manera que se garantice la integralidad de la actuación urbana y los objetivos determinados en el POT y los DTS de proyectos.

En el caso de los ejecutores de naturaleza privada y pública, estos actuarán en el marco de instrumentos tales como las asociaciones público-privadas, esquemas fiduciarios, y todos aquellos que permita la Ley.
