

Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

Memoria Justificativa

Bogotá, junio de 2019

MEMORIA JUSTIFICATIVA

El presente documento tiene por objeto referir los motivos que sustentan la necesidad de adelantar la modificación ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) de Bogotá y establecer, de manera detallada, el soporte técnico de los mismos, tal como lo define el artículo 9° del Decreto Nacional 4002 de 2004, hoy compilado en el artículo 2.2.2.1.2.6.5. del Decreto Nacional 1077 de 2015, en el que se precisa que uno de los documentos básicos requeridos para acompañar la propuesta de modificación excepcional del POT, es la memoria justificativa, texto en el que se debe indicar con precisión la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mayor². En este punto resulta relevante mencionar que el único caso en que el POT puede ser aprobado por el Alcalde es cuando transcurren noventa (90) días desde la presentación del proyecto de acuerdo al Concejo sin que este adopte decisión alguna, según lo contemplado en el artículo 12 de la Ley 810 de 2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el auto que decreta la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Decreto Distrital 364 de 2013, la Magistrada Ponente, describió el procedimiento legislativo que surtió el proyecto de acuerdo de la MEPOT en el Concejo de Bogotá. Narró que el trámite legislativo inició con el cabildo abierto (15 de mayo); ii) se realizó la audiencia pública (el 23 de mayo); se expusieron las tres ponencias, en cumplimiento del artículo 22³ del Acuerdo 348 de 2008 -Reglamento Interno del Concejo de Bogotá-, presentados por sus respectivos ponentes, siendo una de esas negativa, iv) se convocó a sesiones extraordinarias por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. (del 10 junio al 31 de julio de 2013); y v) se sometieron a votación las tres ponencias **logrando la mayoría de la votación la ponencia negativa (7 de junio de 2013)**. Una vez describió lo sucedido en proceso legislativo concluyó:

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

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

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

Con fundamento en lo anterior, decidió:

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

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

No obstante lo anterior, el acto administrativo aún existe en el ordenamiento jurídico, pero la administración pierde toda competencia para hacer exigible su cumplimiento, ya que la suspensión provisional, como lo ha reconocido el Consejo de Estado⁵, busca la cesación de los efectos que se estén produciendo o que pueden llegar a producirse, con el fin de evitar que se consolide el daño al particular; sin embargo, esto no impide que la Administración en la Modificación Ordinaria del POT ordene su derogatoria, dado que es una norma que existe y es válida, a pesar que no se encuentre produciendo ningún efecto en el ordenamiento jurídico. Además, nada impide que el juez de conocimiento se pronuncie sobre la norma demanda, a pesar de haber sido derogada, toda vez que el estudio de nulidad puede terminar en ampliar el precedente jurisprudencial sobre el trámite legislativa, en especial sobre, los errores cometidos por quienes dieron aprobación de una disposición normativa, sin competencia.

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

Al respecto el Consejo de Estado ha establecido:

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

⁴ Concepto 16709 de 2014 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

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

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

(...)

Por estas razones, en caso que se presente la reproducción del acto anulado el legislador ha previsto en el artículo 239 del CPACA un procedimiento especial, informal y expedito, que simplifica los trámites para la toma de la decisión por parte del juez que decretó la anulación, contemplando la suspensión provisional inmediata del nuevo acto una vez se verifique el fundamento del caso presentado⁶⁴.

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

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

Así lo ha dispuesto la Corte Constitucional⁷ al hacer referencia a la reproducción de una norma inconstitucional, estableciendo que no aplica el efecto de la cosa juzgada material, cuando las razones que llevaron a sacar la norma del ordenamiento jurídico fueron vicios de forma, es decir, errores en el trámite legislativo. Es suma, para que exista reproducción normativa de una norma suspendida, ésta debió analizarse de fondo por el juez que ordenó su suspensión o eliminación del ordenamiento, situación que no sucedió en este caso.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado al establecer en varias sentencias que cuando se trata de una simple falta de competencia la prohibición establecida en el artículo 239 del CPACA no aplica⁸.

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

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

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

⁷ Sentencias C-603 de 2008, C-583 de 2016 y C-059 de 2018.

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

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

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

2.1. Aspectos generales

La Revisión General del POT del Distrito Capital es necesaria en razón a que la vigencia se encuentra cumplida, pero también debido a que se han actualizado las proyecciones de la población que podrá habitar la ciudad en los siguientes 12 años⁹, a que las demandas funcionales de la ciudad y su entorno rural y regional requieren de nuevas iniciativas para atender las nuevas demandas de movilidad, abastecimiento, y condiciones de sostenibilidad ambiental, social y económica, y a que es necesario tomar nuevas decisiones sobre las demandas de suelo y las previsiones de nuevos desarrollos urbanos que implican un modelo actualizado de ordenamiento y ocupación territorial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En concordancia, la gran expulsión de bogotanos a los suelos de municipios aledaños, acompañado de desarrollos urbanos poco densos, aumentó la huella urbana de Bogotá en un 7%, mientras que la huella urbana de la región se ha multiplicado por 3.5 veces. Así, la huella urbana de los municipios corresponde en un 76% a la huella urbana de Bogotá, a pesar de que ésta aloja tan solo un 20% de la población total en la región¹¹.

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

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

Año	Población (hab)			Densidad (hab/ha)			Huella Urbana (ha)		
	Bogotá	Región	Total	Bogotá	Región	Total	Bogotá	Región	Total
2005	6,778,691	1,036,586	7,815,277	202	132	189	33,558	7,853	41,351
2010	7,363,782	1,410,799	8,774,581	206	67	155	35,747	21,057	56,610
2016	7,980,001	1,969,893	9,949,894	221	72	157	36,143	27,309	63,451

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

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

Se evidencia entonces cómo, no disponer de suficientes suelos desarrollables dentro de la ciudad, sumado al alza exponencial de los precios del suelo, ha inviabilizado la generación de vivienda en los límites urbanos de esta misma y ha consumido de manera poco eficiente el suelo en los municipios aledaños. Así pues, resulta fundamental para la propuesta del POT, habilitar

¹¹ *Ibíd.*

¹² SDP, con base en en el estudio 'La huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá-región', IDOM (2017).

suficientes suelos que permitan un crecimiento ordenado de la huella urbana tanto dentro como fuera de Bogotá. No permitir un crecimiento sostenible dentro de la ciudad, conllevaría a un consumo ineficiente de los suelos en los municipios aledaños, expandiendo la huella urbana de manera irregular sobre suelos suburbanos, y en algunos casos afectando suelos de protección ambiental¹³.

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

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

Entonces, es evidente que la revisión general del POT de Bogotá procede por competencia, vigencia y fundamento técnico. Además, de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1077 de 2015, la revisión general tiene el alcance de reformular todos los contenidos y componentes del POT de acuerdo a las necesidades y oportunidades que se identifiquen en el territorio tanto en el momento actual como en los próximos 12 años.

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

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

- El horizonte de ejecución del plan ya se venció según el marco legal vigente.
- El crecimiento poblacional mantiene su tendencia general, aun que ha tenido una leve disminución, al tiempo que la estructura de la composición de los hogares tiende a reducirse progresivamente, incrementado la demanda de nuevas unidades de vivienda.
- Se han incrementado los desplazamientos diarios entre Bogotá y los municipios cercanos, lo que implica un fortalecimiento de las relaciones funcionales regionales.
- La competitividad distrital depende de garantizar su abastecimiento alimentario y la disponibilidad de materias primas y, por lo tanto, de formular un nuevo esquema de logística y de transporte regional.
- Las metas sobre espacio público por habitante no han sido alcanzadas por la ciudad,

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

razón por la cual éstas deben ajustarse para que sean coherentes con el tipo de ciudad que hemos construido, incrementado su oferta urbana y regional, e integrándolo a la estructura ambiental.

- Incorporar temas de sostenibilidad y manejo de los recursos naturales en relación con la ocupación urbana y rural, en concordancia con la agenda internacional actual relacionada con el desarrollo sostenible, y considerando el río Bogotá como un eje ambiental regional y ordenador del territorio.
- La etapa de delimitación de los elementos estructurales ambientales debe permitir pasar a una nueva en la cual sea posible ejecutar acciones concretas para su preservación y para permitir que las distintas comunidades distritales se apropien, valoren y disfruten de los entornos naturales existentes.
- La noción de resiliencia ambiental asociada a la gestión del cambio climático y a la gestión del riesgo aún no ha sido incorporada al ordenamiento territorial distrital.
- Algunos de los déficits en la cobertura de servicios sociales, implican que el modelo de ordenamiento haga un énfasis especial en la generación de soportes territoriales para facilitar la protección y la inclusión social, así como las distintas expresiones de diversidad cultural.
- Se debe concluir el sistema de troncales previsto originalmente, integrando el esquema de movilidad distrital alrededor del proyecto del Metro, facilitando la accesibilidad general, e implementando los medios que sean necesarios para fortalecer las redes peatonales y de biciusuarios.
- Se deben incentivar los procesos innovadores para la producción económica que demanda el entorno global actual, ofreciendo más y mejores soportes físicos (como el espacio público de calidad, o la oferta de servicios educativos, recreativos y culturales) para mejorar la competitividad de nuestros talentos humanos, trabajadores y empresas.
- Se debe hacer un mayor esfuerzo en beneficio de la calidad de vida de las poblaciones campesinas y de la protección del entorno natural que habitan, procurando mejorar la integración de las áreas rurales distritales con respecto al resto del territorio.

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

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

Retomando los resultados más destacados del diagnóstico territorial de Bogotá realizado en los años 2016 y 2017 por la SDP en conjunto con cada uno de los sectores que conforman la

administración distrital, a continuación, se presentan algunos de los retos sobre los cuales la RG-POT del Distrito Capital debe tomar decisiones orientadas hacia objetivos como:

- Reconocer su importancia estratégica nacional y aportar al desarrollo regional.
- Fortalecer la función estructurante y la eficiencia en el uso de los elementos ambientales.
- Incrementar la capacidad de inclusión por medio del incremento de equipamientos para usos especializados en poblaciones vulnerables y resolver los persistentes desequilibrios en la oferta de servicios sociales causados por el crecimiento poblacional.
- Completar el sistema de transporte masivo y la calidad del espacio público en función de robustecer la capacidad productiva de las empresas bogotanas.
- Cualificar las áreas urbanizadas consolidadas y con valores patrimoniales e intervenir con proyectos concretos las zonas deterioradas de la ciudad.
- Responder a la dinámica de crecimiento de forma densa y razonable en función del espacio público efectivo.
- Integrar y cualificar las áreas periféricas y rurales al desarrollo territorial.
- Ofrecer suelo urbanizado para el desarrollo de vivienda social e impulsar proyectos urbanos para consolidar lugares estratégicos de la ciudad.
- Fortalecer la capacidad de gestión de la administración pública por medio de la adopción de normas claras y flexibles.
- Realizar ajustes institucionales y territoriales que faciliten la participación social y el seguimiento a las acciones y actuaciones que materializan la ejecución del POT.
- Cambio climático

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

En el caso de Bogotá, se trata de la generación de nuevas unidades de vivienda para entre 769 mil y 926 mil hogares entre los años 2019 y 2031, las cuales tienen el potencial de incrementar si se suman las requeridas para cubrir el déficit cuantitativo actual¹⁴. Estas cifras no incluyen la demanda potencial de nuevas unidades de vivienda para los 16 municipios cercanos con los que la ciudad conforma la región Bogotá-Sabana, en donde las proyecciones más el déficit cuantitativo actual implican un aumento adicional en las unidades de vivienda requeridas.

Retomando las principales conclusiones obtenidas en la etapa de la elaboración del diagnóstico territorial y asumiendo que los problemas territoriales identificados en esta etapa inicial, a

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

continuación, se presentan los principales retos territoriales que deberá abordar el nuevo POT de Bogotá:

2.3. Principales retos territoriales

2.3.1. Crecemos más allá del río (CRECER MÁS ALLÁ DEL RÍO)

Bogotá es la ciudad de Colombia que más crece en cuanto a población y a áreas urbanizadas extendiéndose sobre un territorio que supera los límites distritales¹⁵. Esta realidad se hace evidente al observar los distintos procesos de conurbación en el norte (Cota, Chía y Cajicá), occidente (Funza, Mosquera y Madrid) y sur (Soacha), cada uno de los cuales se caracteriza por formas de ocupación y densidades diferentes: dispersas hacia el norte, semi-compactas hacia el occidente, y compactas hacia el sur.

Estos procesos de conurbación son consecuencia del crecimiento poblacional de Bogotá, de los incrementos en el precio del suelo, de la falta de generación de suficiente suelo urbanizable y, en alguna medida, del régimen normativo distrital. Esta situación ha incidido en que parte de la población no encuentre soluciones residenciales asequibles al interior de la ciudad, generándose una demanda de vivienda y un desplazamiento poblacional hacia áreas relativamente cercanas o contiguas a los límites distritales, sin que por esta razón se deje de depender de los servicios urbanos y del empleo que la ciudad ofrece.

De acuerdo con las proyecciones del DANE para el año 2018¹⁶, el conjunto de la población regional era de 9,66 millones de habitantes, entre los cuales 1,47 millones correspondían a los 16 municipios¹⁷ cercanos con los cuales Bogotá conforma la región conocida como Bogotá-Sabana¹⁸. Al menos un 30% de la población de los municipios menores de la región se desplaza cotidianamente hacia Bogotá, generando la mayor dinámica de conmutación diaria del país¹⁹.

Este hecho se complejiza con las relaciones de interdependencia social y económica de la ciudad con su entorno. Por ejemplo, diariamente entran y salen de la ciudad alrededor de 380 mil personas por motivos laborales, de los cuales un 69% entran y un 31% salen²⁰. En la misma

¹⁵ De acuerdo con las proyecciones del DANE, las principales ciudades de Colombia (Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena) aumentaron su población en alrededor de 2.208.462 habitantes, de los cuales, solamente 1.340.931 pertenecen a Bogotá, sin contar con el crecimiento de los municipios del primer anillo que suman un total de 266.095 nuevos habitantes. Fuente: DANE. Censo 2005 y proyecciones de población a 2020.

¹⁶ DANE. Censo 2005 y proyecciones de población a 2020.

¹⁷ Estos 16 municipios corresponden a las coincidencias de la visión nacional y la visión local, referidas a los trabajos de la Misión de Ciudades y el Estudio Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo (2014).

¹⁸ De acuerdo con los conteos preliminares del DANE del año 2018, el total de la población regional es de alrededor de 1 millón de habitantes menos, lo que no significa que el crecimiento intercensal entre 2005 y 2018 haya sido menor, manteniéndose la estimación de una población de alrededor de 1,5 millones de habitantes en los 16 municipios más cercanos a Bogotá.

¹⁹ DNP. Sistema Nacional de Ciudades, 2014. Universidad de la Sabana, et al. Informe de calidad de vida Sabana Centro Cómo Vamos. Línea base 2014-2015.

²⁰ SDP, Región metropolitana de Bogotá: Una visión de la ocupación del suelo 2014; Infométrika consultores en información “Encuesta de movilidad 2015”, Anexo 3 – Tomo IV Resultados de la encuesta de movilidad.

medida, en un día laboral, a la ciudad entra una carga de alrededor de 128 mil toneladas, incluidas 30 mil toneladas de alimentos y productos agrícolas, por las mismas vías de hace más de 60 años²¹.

Otros ejemplos de interdependencia en términos de servicios públicos, son por un lado, el hecho que Bogotá provee agua potable a 15 municipios cercanos (2 por medio de acueductos regionales y 13 por medio de la distribución de agua en bloque) y así mismo, la ciudad tiene proyectos para el tratamiento conjunto de aguas negras con Soacha (Canoas), y por otro lado, el relleno de Doña Juana recibe diariamente 6.300 toneladas de basuras (800 viajes), en donde 15 toneladas vienen de los municipios vecinos²².

En este contexto, las directrices que orientarán el crecimiento de la ciudad deben asegurar el manejo de las relaciones entre los territorios a nivel regional, dado que, en los siguientes 12 años, Bogotá y la región crecerán en 1,7 millones de nuevos habitantes (equivalentes a la población de Barranquilla)²³. Este crecimiento implicará un aumento en la demanda de productos que se requieren para garantizar la supervivencia general de la población, el fortalecimiento de las dinámicas productivas, así como mayores oportunidades para el desarrollo regional.

El gran reto que implica atender el crecimiento proyectado de Bogotá en los siguientes 12 años implica: i) entender, prever y planear el desarrollo de la ciudad en el marco de la realidad del entorno regional; ii) ordenar la ocupación y el aprovechamiento de la cuenca media del Río Bogotá de forma conjunta; iii) crear una autoridad regional de transporte; iv) definir un esquema regional para la operación y el mantenimiento de los elementos estratégicos de los sistemas de servicios públicos (agua potable y energía) y del saneamiento básico (el tratamiento de las aguas residuales), y v) prever la urbanización armónica entre Bogotá y los municipios de la Sabana, procurando que el interés general de la región prime sobre el interés particular de cada ente territorial.

Estos objetivos regionales implican un horizonte institucional superior al del nivel distrital, y se deben basar en dos elementos centrales: el río Bogotá, como eje del desarrollo regional; y las vías regionales que comunican las áreas de producción industrial de la Sabana de Bogotá con los centros de consumo distritales, las cuales se constituyen en ejes de la logística del transporte regional de pasajeros y de carga.

Por su parte, el Distrito debe participar conforme a lo determinado por los instrumentos ambientales correspondientes, con el ordenamiento del ámbito territorial regional, compuesto por: Tocancipá, Subachoque, Facativá, El Rosal, Madrid, Mosquera, Funza, Bojacá, Soacha, Sibate y Bogotá D.C. Así mismo, el Plan de Ordenamiento Territorial reconoce que no se puede plantear un ámbito de análisis unificado, ya que en razón al hecho regional materia de análisis, las unidades de análisis pueden variar, por lo que estas deben ser flexibles.

Finalmente, teniendo en cuenta la incertidumbre alrededor de la cifra final, se analizan tres posibles escenarios poblacionales (con un pronóstico poblacional bajo, medio y alto), con el fin de tomar decisiones de la manera más completa y previsible. El detalle de cada escenario poblacional se encuentra consignado en la sección “Estimación de componentes de la población” del Anexo 01 del Documento Técnico 03 del DTS denominado “Análisis de

²¹ SDDE, Hacia una política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, 2015.

²² DVTSP-SDP. Diagnóstico sobre servicios públicos domiciliarios. Bogotá, 2016.

²³ DANE. Censo 2005 y proyecciones de población a 2020.

ordenamiento y gestión del suelo de la demanda de vivienda esperada”.

2.3.2. Debemos controlar la huella ecológica (CONTROLAR LA HUELLA ECOLÓGICA)

El reconocimiento de las consecuencias ambientales que provoca la ciudad en términos del consumo de cotidiano de recursos naturales (agua, energía, combustibles, alimentos, materiales de construcción, etc.), se constituye en la base de la relación armónica entre la sociedad y el entorno natural del cual depende su supervivencia. Las relaciones entre una y otra obedecen a una lógica de oferta y demanda, en la que la satisfacción de las necesidades de la población depende de la disponibilidad de recursos naturales.

En este aspecto, Bogotá es un organismo urbano privilegiado debido a que cuenta con la mayoría de recursos que requiere para su funcionamiento a distancias relativamente cortas con respecto a otras grandes ciudades del mundo. La ciudad se abastece con cerca de 8 mil Toneladas de alimentos al día, la mayor parte de los cuales se producen dentro de un radio de menos de 200 kilómetros (51% a menos de 200 km de distancia, 25% en la región central, 24% en el resto del país e importados)²⁴; dispone de fuentes de agua por gravedad a no más de 50 kilómetros (Sistemas Chingaza, Norte y Sur, contando con un total de 18 m³/seg de agua de alta pureza)²⁵; cuenta con energía eléctrica que proviene de plantas hidráulicas regionales, consumiendo al día 6.900 GV de energía limpia, la mayor parte de la cual se usa en usos residenciales (56%) y comerciales (29%)²⁶; dispone de materiales para la construcción producidos dentro del ámbito distrital (como gravas y arenas) así como de maderas, cemento, acero y vidrios producidos a 210 kilómetros, o menos, de distancia²⁷.

Desde el punto de vista de la ocupación de las áreas urbanas, la huella ecológica se expresa en términos del crecimiento de los suelos habilitados para la urbanización, formal e informal, la cual se conoce como huella urbana. En el caso de Bogotá y la región, el crecimiento urbano implica una continua transformación del ecosistema de la Sabana de Bogotá en varias escalas: la que corresponde a la mayor concentración de áreas urbanizadas dentro del ámbito regional (las cerca de 38 mil hectáreas del área urbana de Bogotá); la que corresponde a las cabeceras de los 16 municipios vecinos (alrededor de 7,2 mil hectáreas incluidas áreas suburbanas)²⁸; y las áreas ocupadas por los centros poblados rurales y por asentamientos menores en el páramo de Sumapaz y en la Sabana de Bogotá.

No obstante, la huella ecológica no se reduce tan sólo al consumo de la ciudad en cuanto a

²⁴ SDDE, Hacia una política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá, 2015

²⁵ DVTSP-SDP. Diagnóstico sobre servicios públicos domiciliarios. Bogotá, 2016.

²⁶ Los contratos para la explotación de las áreas de canteras en Bogotá y Soacha superan los 12 años de vigencia del POT; parte del vidrio que consume Bogotá se produce en Soacha; parte del cemento y el acero se producen cerca de Sogamoso (210 km de distancia); etc.

²⁷ Los contratos para la explotación de las áreas de canteras en Bogotá y Soacha superan los 12 años de vigencia del POT; parte del vidrio que consume Bogotá se produce en Soacha; parte del cemento y el acero se producen cerca de Sogamoso (210 km de distancia); etc.

²⁸ En municipios como Sopó, las áreas suburbanas son 13 veces más grandes que el área urbana. En Chía, Cota y Tocancipá se ocuparon suelos protegidos y rurales con usos suburbanos. Con base en: SDP. Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo. Bogotá, 2014.

recursos naturales y energéticos, también implica la repercusión que se genera en la calidad del aire y en la contaminación con aguas residuales a los cuerpos hídricos que atraviesan o delimitan a la ciudad. En el primer caso, el monitoreo realizado por la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) ha llegado a registrar en algunos sectores de la ciudad índices de materia articulada (PM 2.5) superiores a los aceptables, especialmente en el centro de la ciudad, los cuales son causados principalmente por el uso de combustible diesel en vehículos de carga (42.7%); buses del SITP provisional (13.9%); vehículos de transporte especial (13.6%), vehículos de transporte masivo impulsados por gasolina (9.1%), y vehículos particulares (3.8%)²⁹.

En el caso de las aguas residuales, según estudios realizados por la CAR, el sistema de alcantarillado de Bogotá aporta una contaminación de alrededor de 28 toneladas de cromo, 28 toneladas de plomo, 7.503 toneladas de hierro, más de 1.898 toneladas de detergentes y 537 mil toneladas de sólidos en suspensión³⁰. Esta situación sólo podrá ser revertida si se amplía la capacidad de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de El Salitre y si, además, se pone en funcionamiento la PTAR de Canoas, al sur-occidente de la ciudad.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que el hecho de ocupar y aprovechar un territorio geográfico como el de la Sabana de Bogotá, también implica riesgos ante eventos naturales propios del clima y de la geología del sistema montañoso sobre el cual se ha implantado la ciudad más grande de Colombia. Según el IDEAM (2017), la vulnerabilidad de Bogotá es alta, tomando en cuenta que concentra el mayor volumen de población del país y que en caso de un evento sísmico pueden ser afectadas de forma grave las infraestructuras de servicios públicos de la ciudad. Además, un evento natural de gran escala, comprometería el abastecimiento de la ciudad (en servicios públicos, alimentos y materias primas), debido a que la ciudad sólo tiene cinco accesos viales.

Así, de continuar con la tendencia de crecimiento disperso y descontrolado que ha tenido la región en los últimos 20 años, los impactos se profundizarán (IDOM, 2017), principalmente aquellos relacionados con:

- Costo ambiental directo: alto costo ambiental, invasión de zonas protegidas con vivienda formal e informal, contaminación de acuíferos y corrientes de agua, consumo extensivo de suelo de alto valor de producción agrícola.
- Costo ambiental indirecto: aumento de las emisiones GEI por transporte, baja cobertura de transporte público, huella extensiva que aumenta las distancias, polos atractores centralizados.
- Costo social: baja cobertura de dotación de servicios básicos, hábitat poco cualificado, segregación socio espacial.

Derivado de lo anterior, la problemática implícita a la huella ecológica de la cual depende la subsistencia de las áreas urbanizadas de Bogotá, implica el reto de adoptar decisiones de largo plazo para garantizar la sostenibilidad ambiental, social y económica de la ciudad y del entorno

²⁹ Dióxido de carbón de Bogotá (27.500 Tn diarias de dióxido de carbono – CO2) es menor que la de ciudades como Santiago de Chile o México D.F. (alrededor de 60.000 Tn diarias), se trata de un volumen que impacta la salud humana y que también tiene repercusiones en el calentamiento global (Tomado del El Espectador, artículo 232957)

³⁰ CAR

natural y regional sobre el cual se ha desarrollado. Los aspectos principales que deben ser abordados en este caso incluyen acciones y actuaciones públicas dirigidas a: i) proteger las fuentes hídricas y racionalizar el uso de recursos naturales de los cuales depende el crecimiento y la subsistencia de la ciudad; ii) fortalecer y volver más eficiente el sistema de abastecimiento regional; iii) promover el uso racional y compacto del suelo por urbanizar en la ciudad y su entorno regional; iv) consolidar un sistema de transporte bajo en emisiones de CO₂; v) ampliar la capacidad del sistema distrital para el tratamiento de aguas residuales; vi) actualizar el sistema de clasificación, recolección y tratamiento tecnológico de las basuras; y, vii) fortalecer el sistema de gestión del riesgo y las medidas de adaptación frente al cambio climático.

2.3.3. Vamos hacia una ciudad incluyente y equitativa (FORTALECER LA INCLUSIÓN SOCIAL)

Bogotá ha recibido en la última década a más de 350 mil inmigrantes desplazados por la violencia. A lo largo del último siglo ha sido una ciudad multicultural e incluyente que siempre se ha esforzado por ofrecer oportunidades para todos sus ciudadanos y que ha irradiado riqueza y bienestar sobre sus vecinos siendo el gran centro regional de servicios del país y la ciudad con mayor cantidad de equipamientos para salud, educación y desarrollo social (7.800 en total)³¹. Aun así, el esfuerzo que implica a Bogotá atender todas las demandas de servicios sociales de los segmentos de la población con menores ingresos aún no es suficiente como para que pueda garantizar una cobertura universal.

La igualdad social y la inclusión se expresa en el territorio por medio de la disponibilidad y acceso equitativo a espacios públicos de calidad y a equipamientos de servicios sociales básicos como la salud, la educación, la cultura, la recreación, el desarrollo social, etc. Para atender a toda la población y para alcanzar un estándar internacional como una ciudad con altos niveles de calidad de vida, Bogotá necesitaría alrededor de 1.338 nuevas hectáreas de nuevo suelo (4 parques Simón Bolívar) para equipamientos sociales y espacio público³². Por tanto, es necesario que se prioricen acciones encaminadas a renovar las áreas ya ocupadas y a habilitar suelos para usos públicos que permitan mitigar el déficit de servicios sociales, sobre la base de reconocer los intereses y necesidades particulares de sus habitantes (niños, adultos mayores, mujeres, poblaciones vulnerables, etc.), quienes representan un número considerable de la población³³.

Desde el punto de vista de la financiación y ejecución de las decisiones del ordenamiento territorial, el aspecto más crítico tiene que ver con la falta de instrumentos efectivos para la coordinación multisectorial de las actuaciones públicas sobre territorios deficitarios. De acuerdo con la SDP³⁴, al delegar decisiones territoriales como la gestión del suelo o la programación de proyectos para la construcción de equipamientos desde el ámbito sectorial por medio de los Planes Maestros de Equipamientos (Art. 46. DD190/04), se disminuyó la capacidad de coordinación y la gobernabilidad que requiere el POT para la ejecución de obras públicas

³¹ DANE, Cuentas Departamentales. Resultados PIB departamental 2016 provisional (base 2005).

³² DPMC-SDP. Diagnóstico sobre equipamientos. Bogotá, 2017

³³ De acuerdo con la DEM-SDP, la suma de la población de primera infancia, niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores a 60 años, representaba en el año 2016 alrededor del 54% de la población total distrital.

³⁴ SDP. Documento de Seguimiento y Evaluación del POT. Bogotá, 2016.

multisectoriales de largo plazo. Esta situación se ve reflejada en que aún no se cuenta con una instancia que permita armonizar las inversiones públicas con propósitos territoriales que involucren a distintos sectores del desarrollo en proyectos comunes para la generación de equipamientos multifuncionales³⁵.

Desde el punto de vista normativo, el marco regulatorio actual para los usos dotacionales no facilita las intervenciones multisectoriales ni permite el aprovechamiento eficiente del escaso suelo público disponible por medio de edificaciones multifuncionales en altura.

Es así como el conjunto de dificultades que se han derivado de la delegación de decisiones territoriales al ámbito sectorial, la distribución compartimentada de recursos y las normas existentes, constituyen barreras para que la administración distrital gestione y use de forma eficiente los escasos suelos públicos disponibles para la construcción de equipamientos sociales multifuncionales. El efecto de esta situación se refleja en la persistencia de los desequilibrios urbanos en cuanto al acceso y las condiciones de asequibilidad (costos de desplazamiento) a servicios sociales básicos en amplios sectores del occidente, suroccidente y sur de la ciudad. Revertir esta problemática general, implica asumir decisiones territoriales más contundentes para incrementar los niveles de inclusión social y para disminuir la segregación social.

El reto de fortalecer la capacidad de inclusión y las condiciones territoriales para aumentar la equidad social, implica para Bogotá la toma de decisiones como: i) superar las dificultades asociadas a la delegación al ámbito sectorial de las decisiones territoriales para el desarrollo social; ii) adoptar un marco regulatorio para la asignación de usos dotacionales y de derechos de edificabilidad que permita aprovechar de forma eficiente y razonable los suelos públicos y privados destinados a equipamientos sociales; iii) mejorar la gestión y financiación de suelos para la construcción de proyectos multisectoriales; iv) equilibrar la oferta de servicios sociales por medio de proyectos urbanos dotacionales en los sectores deficitarios de la ciudad.

2.3.4. Debemos ser más productivos y eficientes (INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD)

Bogotá es la ciudad más productiva de Colombia: aporta anualmente alrededor del 26% del PIB del país y su economía creció por encima del 4,3% en el año 2016³⁶. En buena medida, la productividad de la ciudad depende de los sistemas viales para el transporte urbano-regional de carga y pasajeros, de la operación eficiente del transporte aéreo, así como de la eficiencia del transporte público distrital y de la velocidad de los desplazamientos internos para acceder a los sectores donde se concentra el empleo.

Actualmente, la velocidad promedio de un Bogotano para llegar a su trabajo es de 20 kilómetros por hora; esto quiere decir que gasta un promedio de 2 horas diarias transportándose de ida y vuelta a su casa. El sistema de transporte masivo de Bogotá se ha venido consolidando alrededor del sistema Transmilenio. En un día normal éste registra 2,5 millones de pasajeros, lo que sumado

³⁵Tal como lo establece el artículo 60 del D. 190/04, “el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero Plurianual proyectado por la Secretaría de Hacienda Distrital y el Departamento Administrativo de Planeación.

³⁶ DANE, Cuentas Departamentales. Resultados PIB departamental 2016 provisional (base 2005).

a los pasajeros del TPC y SITP, cubre sólo el 36% de los desplazamientos.³⁷ A escala regional, desplazarse desde el primer anillo de municipios cercanos a Bogotá implica 3 horas diarias, y 4 horas diarias si el trayecto implica municipios del segundo anillo (como Facatativá o Zipaquirá).

Algunos de los indicadores de la productividad de la ciudad se pueden medir en proporción al volumen de la carga y al número de pasajeros aéreos que entran y salen de la ciudad. En un día laboral, entran y salen de la ciudad 56.000 mil vehículos pesados que mueven una carga de cerca de 240 mil toneladas diarias³⁸, congestionando importantes vías arteriales como la autopista Norte, y las avenidas Boyacá, Carrera 30, Calle 13 y Calle 80, entre otras³⁹. A escala internacional, el Aeropuerto El Dorado es el puerto seco más dinámico del país y del cono sur latinoamericano debido, en buena medida, a que el 85% de las exportaciones y el 58% de las importaciones dependen de su operación. En el año 2017, el total de pasajeros aéreos que pasó por el aeropuerto sumó más de 15,7 millones de personas, entre los cuales el 34% implicaron vuelos internacionales⁴⁰.

De forma complementaria, la productividad territorial también se soporta en la capacidad de las ciudades para atraer y retener el talento humano necesario para fortalecer el desarrollo creativo y la innovación por medio de la generación, y mantenimiento de espacios públicos cualificados y seguros, entornos ambientales saludables y equipamientos para la oferta de servicios especializados en educación, salud, cultura y recreación. En este sentido, los avances de Bogotá con respecto a la generación de sectores multifuncionales, calles comerciales y zonas especializadas para la oferta de servicios financieros, logísticos, formativos, recreativos, médicos y alimentarios, deben ser fortalecidos.

Al respecto, los análisis realizados por la SDP⁴¹ han permitido identificar áreas de la ciudad consideradas como estratégicas para el desarrollo económico, entre las cuales se incluyen sectores con potencial para el desarrollo de la economía naranja (centros de creación asociados a las nuevas tecnologías) y la conformación de distritos de innovación (asociados a la producción industrial, cultural y artesanal), centros de servicios educativos para la formación superior (universidades con certificaciones internacionales), centros para la oferta de servicios hospitalarios especializados (quirúrgicos, estéticos, etc.), centros de producción de las industrias cosmética y farmacéutica, así como circuitos locales para el impulso al turismo, la recuperación de edificios y sectores con valor patrimonial y la conformación de un sistema logístico de carga.

A escala regional, los estudios realizados para la SDP sobre movilidad de la carga⁴² evidencian la necesidad de contar con nuevos ejes de conexión regional que permitan descongestionar las rutas usadas por los vehículos de transporte pesado que entran y salen de la ciudad, los cuales permitirían integrar proyectos para la logística regional como, por ejemplo, un segundo

³⁷ Steer Davies Gleave Modelo integrado de transporte enmarcado en la revisión ordinaria del POT de Bogotá. Diagnóstico del subsistema vial y de transporte de Bogotá. Junio de 2017.

³⁸ SDM, Actualización y ajuste de la matriz origen-destino de transporte de carga en la ciudad de Bogotá D.C. 2015.

³⁹ Steer Davies Gleave Modelo integrado de transporte enmarcado en la revisión ordinaria del POT de Bogotá. Diagnóstico del subsistema vial y de transporte de Bogotá. Junio de 2017.

⁴⁰ Tomado de las estadísticas trimestrales del Aeropuerto El Dorado. Disponible en: <https://eldorado.aero/aeropuerto/estadisticas/>

⁴¹ DEU-SDP. Diagnóstico sobre la economía urbana de Bogotá. Bogotá, 2017.

⁴² Steer Davies Gleave Modelo integrado de transporte enmarcado en la revisión ordinaria del POT de Bogotá. Diagnóstico del subsistema vial y de transporte de Bogotá. Junio de 2017.

aeropuerto (en algún municipio cercano), o nuevos centros especializados de logística en municipios cercanos como Mosquera, Soacha, Ciénega, Cajicá, Chocontá, Fusagasugá, Girardot o Puerto Salgar.

En el marco de las anteriores conclusiones, se considera que para impulsar la productividad distrital, el ordenamiento territorial de la ciudad debe contar con una política de competitividad fuerte por medio de la cual sea posible orientar acciones y actuaciones públicas dirigidas a: i) robustecer el transporte de carga y pasajeros por medio de la consolidación de las infraestructuras viales arteriales y el fortalecimiento del sistema aeroportuario; ii) facilitar la gestión y construcción de nodos logísticos para el transporte de carga y el apoyo a la producción; iii) incentivar el desarrollo y consolidación de sectores productivos estratégicos caracterizados por la especialización inteligente; iv) impulsar e incentivar la ejecución de Actuaciones Urbanas Integrales y proyectos urbanos en sectores con valor patrimonial; y v) cualificar con espacio público de calidad las áreas de actividad económica existentes y sobre los circuitos turísticos dentro de los sectores de interés cultural.

2.3.5. Necesitamos renovar la ciudad y asegurar la sostenibilidad del patrimonio cultural construido

Bogotá, como muchas grandes ciudades del mundo, ha sufrido una intensa ocupación en el último siglo, en medio del cual muchos barrios centrales han sufrido procesos de deterioro físico y espacial. Las áreas objeto de renovación urbana en el año 2000 eran apenas 30,84 Ha, a las cuales se adicionaron nuevos sectores en los últimos 16 años hasta registrar, hoy día, un total de 2.912,6 Ha⁴³.

Para impulsar proyectos de renovación urbana se definieron dos modalidades de intervención en la ciudad, la reactivación (para el desarrollo individual de predios basado en la habilitación y mejoramiento parcial de espacios públicos) y el redesarrollo (para casos en que fuese necesario reordenar cesiones urbanísticas para espacio público), pero ninguna ha generado un impacto concreto en el objetivo de regenerar la ciudad. Fue así como, durante la vigencia del DD190/2004, la renovación urbana real no se presentó dentro de estas áreas, sino en predios y conjuntos de predios dentro de áreas consolidadas que fueron objeto de la modalidad de cambio de patrón.

A la fecha se han aprobado 8 planes parciales, sobre un total de 67 hectáreas, los cuales están en una etapa inicial de construcción. Adicionalmente, los proyectos puntuales aprobados por medio del Decreto 562 de 2014 (693 licencias), han generado en muchos casos ocupaciones de alta densidad sobre calles sin soportes urbanos suficiente al interior de los barrios (como los remantes de disponibilidad de agua potable o de redes suficientes de alcantarillado) ni disponibilidad de transporte público masivo, generando desequilibrios espaciales que no pueden ser revertidos.

Frente al incremento de la demanda de suelo, producto del crecimiento demográfico, y la ocupación de más del 90% del área urbana, Bogotá necesita apoyar los procesos de desarrollo y expansión por medio de proyectos concretos de renovación urbana, tanto en las áreas deterioradas del centro de la ciudad que cuenten con soportes urbanos suficientes, como sobre

⁴³ DPRU-SDP. Diagnóstico sobre la renovación urbana. Bogotá, 2016.

en los ejes viales arteriales donde las condiciones de accesibilidad vehicular y los remanentes de servicios públicos domiciliarios lo permiten por coincidir con redes matrices de agua potable y con colectores con capacidad suficiente para la recolección de aguas residuales.

La mayoría de los ejes de la malla vial principal de Bogotá se caracterizan por procesos de densificación relativamente moderados con respecto a los perfiles viales con los que cuenta. Una situación semejante se presenta en algunos de los frentes urbanizados de los grandes espacios públicos abiertos urbanos (y algunos privados), así como en muchos sectores con vías secundarias cuya urbanización original en baja densidad se apoyó en una oferta generosa de espacios públicos en infraestructuras viales. Es necesario que las áreas estratégicas de la ciudad propicias para la renovación urbana sean construidas bajo estándares razonables de densidad, espacio público y calidad de vida.

Con todo, las directrices del nuevo ordenamiento territorial para Bogotá deberán hacer énfasis en el uso racional del suelo, el cual implica impulsar la recuperación de áreas centrales deterioradas (a partir de la renovación urbana y la recuperación y el reuso del patrimonio cultural construido), y la densificación de predios desarrollados en baja altura sobre corredores viales con un alto potencial económico. También debe enfatizar en áreas que anteriormente concentraban actividades y servicios, y que actualmente se encuentran rezagadas o abandonadas, incluyendo las áreas con vocación industrial que aún no cuentan con una actualización normativa que precise y facilite su intervención.

Con respecto al patrimonio cultural construido, se debe destacar que Bogotá tiene más de 6500 bienes y 25 sectores de interés cultural que constituyen parte esencial de su calidad urbana y de los referentes asociados a la identidad cultural de los ciudadanos. Su manejo sin embargo es complejo, inestable y desequilibrado en la medida en que impone condiciones excesivas en las áreas privadas que fomentan la ilegalidad de su intervención afectando principalmente el valor urbanístico que representan. Entendiendo que el patrimonio cultural construido es irremplazable y que en él reside gran parte del valor paisajístico, cultural y turístico de la ciudad, el nuevo POT se propone mejorar la sostenibilidad del patrimonio cultural a través del equilibrio entre el aprovechamiento público y privado del potencial urbanístico, cultural y turístico de la ciudad y de la región.

De forma complementaria, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de integrar el patrimonio distrital a nuevas dinámicas sostenibles como la economía naranja y el aprovechamiento del patrimonio con fines turísticos, de cultura y de ocio. La apuesta por el patrimonio requiere al mejoramiento de la calidad y de la imagen urbana a través de dos objetivos fundamentales: la integración del patrimonio construido al espacio y al uso público, y la generación de valor ambiental, económico y cultural al patrimonio de la ciudad y la región.

En el marco de estos propósitos, se plantea que el ordenamiento territorial tome decisiones dirigidas hacia alcanzar objetivos como: i) promover la renovación urbana en sectores que cuenten con suficientes soportes de espacio público, infraestructuras básicas y transporte público masivo; ii) facilitar la gestión y ejecución de proyectos que generen mejores condiciones de calidad de vida en sectores estratégicos de la ciudad; iii) implementar un marco normativo flexible y diferenciado para facilitar la renovación urbana en sectores con valor patrimonial; iv) cualificar los entornos de valor a partir de la inversión en espacio público, y la definición de un manejo claro, eficiente y flexible que genere mejores posibilidades de sostenibilidad y un mejor equilibrio asociado al disfrute público y privado del patrimonio cultural construido; y v) adoptar

instrumentos más adecuados para la gestión y financiación de actuaciones urbanas integrales de renovación urbana.

2.3.6. Debemos promover una ocupación densa

El modelo predominante del ordenamiento territorial de Bogotá corresponde a un patrón de densidad propio de ciudades compactas. La ciudad compacta se asimila, en la mayoría de casos y de forma sesgada, a la ciudad vertical; la de los edificios altos (rascacielos), imagen del paradigma neoyorkino; sin embargo, es incorrecto establecer una relación inequívoca entre compacidad y altura máxima de edificación; la categoría de ciudad compacta hace referencia, ante todo, al desarrollo urbano continuo y denso. Esto significa que, a menor cantidad de suelo ocupado, más espacio libre para la construcción de lugares públicos al servicio de la población.

Pero eso no explica todo: la ciudad compacta y densa no debe interpretarse como un modelo de hacinamiento, debe entenderse como un tejido urbano con vacíos delimitados y localizados bajo determinados criterios y estándares. Tal descripción es coherente con el proyecto de la región Bogotá-Sabana y los territorios circundantes, por lo que las dinámicas existentes entre el núcleo urbano central y las áreas periféricas se deben fortalecer en términos funcionales.

Bogotá es una de las grandes ciudades del mundo que se sigue densificando y continúa consolidando su forma compacta con un predominio de bajas alturas. Su densidad poblacional media es superior a los 210 hab/ha, y la densidad de las viviendas es de cerca de 50,9 viv/ha. (sobre suelo bruto)⁴⁴. Pocas ciudades del mundo están por encima de los 250 hab/ha (Mumbai tiene un promedio de 600 hab/ha), y algunos centros de capitales como Shanghái son también muy densos (962 hab/ha), Nueva York (530 hab/ha), o México DF (483 hab/ha)⁴⁵.

Comparada con otras ciudades latinoamericanas, la densidad de Bogotá puede parecer muy alta (Caracas tiene 128 hab/ha, Santiago tiene 85 hab/ha, Buenos Aires tiene 72 hab/ha), no obstante, la densidad de Bogotá no es homogénea, presentando fuertes variaciones entre sus localidades: superiores a 250 hab/ha en localidades como Rafael Uribe, Kennedy o Bosa; e inferiores a 150 hab/ha en localidades como Usme, Mártires, La Candelaria o Fontibón. No obstante, a pesar de contar con algunos sectores edificados en altura, la mayoría de la ciudad se caracteriza por la baja altura y por contar con una densidad media relativamente homogénea entre 2 y 3 pisos, superando en algunos casos los 400 hab/ha.

Una bandera del ordenamiento de Bogotá, es la de evitar la suburbanización sin disminuir la calidad de vida urbana. Santiago de Chile, por ejemplo, ocupa casi 2 veces el área de Bogotá y su población es de menos de 7 millones de hab.⁴⁶ Las áreas sin urbanizar dentro de la ciudad, así como los terrenos objeto de expansión urbana, constituyen claras oportunidades para la generación de procesos equilibrados de ocupación basados en la integración razonable y eficiente de algunos elementos del entorno natural distrital y en la generación de nuevos espacios públicos.

⁴⁴ Dato tomado de los cálculos de la DICE-SDP como densidad promedio de toda la ciudad en 2017.

⁴⁵ DNU-SDP. Diagnóstico sobre la densidad de construcción urbana. Bogotá, 2016.

⁴⁶ Santiago de Chile tiene aproximadamente 6.350.000 habitantes (2018) en un área de 1.140 km², mientras que Bogotá cuenta con un área urbana de 380 km² para 7.980.001 habitantes (2016) Fuente: Urban Areas or world agglomerations, Demographia world urban áreas, 2018 y DEM-SDP. Diagnóstico crecimiento poblacional. Bogotá, 2016.

De forma puntual, algunos de los sectores afectados por obras públicas de gran escala, como el Metro de Bogotá, también deben constituirse en sectores detonantes de desarrollo urbano sostenible.

Hasta aquí se han planteado de manera tangencial los argumentos que soportan el modelo de ciudad que se pretende para Bogotá, sin embargo, también es preciso entender por qué es más conveniente este modelo y no otro, como el de ciudad abierta (o dispersa).

El costo de la urbanización de una ciudad dispersa es mayor que el costo de la ciudad compacta debido a que implica mayor cantidad de suelo habilitado para usos de baja ocupación y de baja densidad, al tiempo que implica un mayor costo para la extensión y mantenimiento de redes de servicios públicos básicos. Además, una ciudad dispersa implica también grandes dificultades financieras para la generación de un sistema masivo de transporte de bajo costo y alta frecuencia que sea sostenible en el tiempo.

En una ciudad dispersa, tampoco es posible mantener una distribución razonable para los servicios educativos, de salud, recreativos, ambientales y de desarrollo social, debido a que implican largos desplazamientos, gastos recurrentes en programas sectoriales que resultan ineficientes para la administración pública, y un uso inequitativo de los atributos ambientales de un territorio. Es, por lo tanto, un modelo insostenible en el largo plazo.

Por lo tanto en el ordenamiento territorial de Bogotá se debe: i) promover una densidad compacta, cercana e integrada a su entorno urbano y natural⁴⁷; ii) prever procesos de expansión densos y cercanos que se constituyan en modelos nacional e internacionales de calidad de vida urbana que atienda las altas tasas de crecimiento poblacional que aún tiene la ciudad; iii) orientar y apoyar la gestión de proyectos urbanos detonantes en áreas de desarrollo para generar nuevo espacio público; y iv) diseñar las condiciones normativas para permitir la densificación en aquellas áreas en que se cuente con servicios públicos suficientes y soportes urbanos para la accesibilidad peatonal y vehicular.

2.3.7. Nuestra ruralidad debe integrarse al territorio (INTEGRAR LO RURAL)

Debido a que Bogotá se ha consolidado a través de la historia de Colombia como la mayor ciudad del país, caracterizada en los últimos 50 años por su continuo proceso de crecimiento físico y poblacional, el manejo adecuado de las áreas rurales constituye una de las grandes preocupaciones de la administración distrital, especialmente el de aquellas que colindan con las áreas ya urbanizadas formal e informalmente.

Desde la anexión de los terrenos de páramos de Sumapaz en el año 1954, así como de las áreas de los municipios cercanos a Bogotá, para conformar el Distrito Especial, se incrementaron las áreas rurales de la ciudad tanto al norte (en Suba y Usaquén) como al Sur (en Usme, Bosa - hoy Ciudad Bolívar – y Sumapaz). Más de sesenta años después, la mayor parte de las áreas entonces rurales localizadas en la sabana de Bogotá ya han sido urbanizadas, quedando aún sin ocupar alrededor de 3.700 hectáreas entre el área urbana y el límite nororiental de la ciudad, así como las áreas de marcadas pendientes de los cerros orientales, las localidades de Usme y Ciudad

⁴⁷ Es de resaltar que los atributos de densidad, compacidad y cercanía son propios del modelo de ocupación urbana, no del modelo de ordenamiento y de ocupación supramunicipal.

Bolívar, y los extensos páramos de la localidad de Sumapaz.

La suma de todas las áreas que conservan actualmente la categoría de suelo rural en el Distrito Capital es de alrededor de 123 mil hectáreas (75% de su territorio), la mayor parte de las cuales constituyen grandes reservas forestales y paisajes productores de agua (páramos). Ese territorio rural se encuentra habitado en muy bajas densidades (0,14 hab/ha) por alrededor de 16.500 campesinos, abarcando la mayor parte de los cerros orientales (14 mil ha), y las cuencas media y alta del río Tunjuelo (27 mil ha), del río Blanco (36 mil ha) y del río Sumapaz (42 mil ha)⁴⁸.

Estas áreas rurales implican para el ordenamiento territorial distrital desafíos de distinto orden: i) el de 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); ii) el de conformar franjas de transición entre las áreas ya urbanizadas y las áreas rurales de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar; iii) el de 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); iv) el de 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; y v) volver viable la Reserva Van der Hammen por medio de un esquema realista de adquisición de predios y su integración espacial a procesos de desarrollo urbano equilibrados y ambientalmente armónicos y sostenibles.

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 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.

La transición entre las áreas urbanas y las rurales de Usme y Ciudad Bolívar implica, al menos de dos tipos de estrategias para el ordenamiento territorial:

- i) El replanteamiento del Plan de Ordenamiento Zonal de Usme (POZ Usme) y del Plan Parcial de Tresquebradas, incluyendo su redelimitación, la conformación de una franja de parque agrológico que dé continuidad al actual Agroparque de Los Soches, la definición de las franjas de transición urbano-rurales alrededor de la vía de El Uval, la adopción de proyectos que faciliten la preservación de las áreas consideradas por el ICAHN como de valor arqueológico, y las determinantes generales que se requieren para incorporar los terrenos localizados al occidente del río Tunjuelo y para desarrollar proyectos de vivienda social en los terrenos disponibles para tal fin; y
- ii) La redelimitación de las áreas de expansión de Ciudad Bolívar, en función de precisar las posibilidades técnicas con respecto a la provisión de agua potable y vías de acceso,

⁴⁸ Con base en: Unión Temporal Ciudad Ecosistemas; SDP-PNUD. Caracterización ambiental para la revisión ordinaria del POT. Bogotá, 2017.

de establecer el potencial real del uso de los predios del borde urbano-rural como parques naturales, equipamientos para la contención de la urbanización o como unidades agrícolas familiares (UAF), y de establecer las condiciones mínimas necesarias para consolidar los centros poblados rurales actuales.

Cabe resaltar que, con la reclasificación a suelo rural del suelo de expansión que hacía parte del POZ Usme se plantea una estrategia de armonización del borde urbano-rural que reconozca las particularidades de espacios de transición entre dinámicas urbanas y rurales, y que desde el ordenamiento territorial rural permita mantener tanto la vocación del suelo rural como la protección de los medios de vida campesinos, para lo cual se definen las Unidades de Planificación Rural tanto en la localidad de Usme como en Ciudad Bolívar.

En el caso de las zonas rurales de los cerros orientales de Bogotá, el ordenamiento territorial distrital se debe ajustar a las resoluciones, fallos y sentencias que han sido expedidas para incorporar de forma precisa la delimitación de la franja de transición, para facilitar los procesos de inclusión social, y para generar actuaciones públicas que permitan generar y consolidar senderos ambientales que permitan la protección y la apropiación colectiva de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental. Entre estas actuaciones se ha propuesto el planeamiento y diseño de un parque lineal metropolitano que permita el senderismo, la contemplación, la recreación pasiva y el aprovechamiento ambiental⁴⁹ manteniendo la continuidad a lo largo de todo el borde oriental de los cerros tutelares de la ciudad.

Finalmente, con respecto a las áreas rurales de la localidad de Suba, es necesario proyectar la transición hacia un ordenamiento armónico de la estructura ambiental local por medio del cual sea posible garantizar la conectividad ecológica entre la reserva forestal de los cerros y el río Bogotá, facilitar la gestión de predios públicos para la conservación ambiental, incentivar la financiación de la restauración de las áreas protegidas por parte de los propietarios actuales, asegurar las reservas necesarias para la generación de infraestructuras viales para la integración urbana y regional, y disponer de áreas con potencial para ser habilitadas como predios desarrollables que permitan atender el crecimiento proyectado de la población Bogotana.

Debe aclararse que los planeamientos de estas áreas rurales pueden implicar la modificación de su condición como suelo rural, la cual está regulada actualmente por medio de una Unidad de Planeamiento Rural (UPR Norte o DD435/15), pasándolo a la condición de suelo de expansión para permitir su desarrollo y facilitar la gestión y viabilización de la actual Reserva Forestal Regional Productora Thomas Van der Hammen.

Esta modificación de suelos se justifica, entre otras, a partir de la imposibilidad de Bogotá de acoger la totalidad de la población de la ciudad, el crecimiento poblacional y las tendencias de crecimiento territorial. Paralelamente, la ocupación de suelos de clases agrologicas I, II y III en las áreas correspondientes a la UPR Norte se justifica si se resalta que este territorio ha

⁴⁹ La resolución 463 de 2005 dividió la franja de adecuación de los cerros orientales en dos áreas. Entre estas se encuentra el Área de Ocupación Pública Prioritaria (AOPP). Esta franja incluye zonas de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y parcelas para usos agrícolas que existen hoy día, divididas en un total de 19 grandes zonas de uso público. Para integrar esta franja al desarrollo integral de la ciudad, se busca que estas zonas se transformen en espacios para el aprovechamiento ecológico y la recreación de todos los habitantes, de acuerdo con los objetivos previstos por la resolución y el fallo del Consejo de Estado de 2013. Nota de la Dirección de Ambiente y Ruralidad de la SDP.

presentado nuevas dinámicas territoriales que se han ido sobreponiendo sobre las dinámicas de producción agrícola y, por ende, sobre la destinación del territorio como suelo productivo para el cultivo de alimentos.

En efecto, los suelos que requieren los bogotanos para garantizar su seguridad alimentaria no corresponden a los que hacen parte de la actual UPR norte dado el bajo potencial productivo de la zona. Por el contrario, la condición de cercanía a los centros de empleo y servicios, y su localización estratégica en el entorno de la Sabana de Bogotá tienen un potencial mucho mayor para alcanzar los equilibrios necesarios en el desarrollo integral de Bogotá.

Este escenario será posible si se soporta de forma adecuada su realinderamiento y se facilita su manejo calificándola como Reserva Forestal Regional Protectora, de forma tal que se pueda ampliar su área total, que se pueda prever desarrollos urbanos armónicos con esta redelimitación, y que se puedan ofrecer condiciones razonables para la adquisición de predios para su consolidación. La presente RG-POT no toma decisiones ni realiza una propuesta relacionada al realinderamiento de la Reserva; por el contrario, acoge la delimitación vigente de la misma. Al ser esta una determinante ambiental de superior jerarquía, la decisión que tome la CAR sobre su realinderación, recategorización y sustracción será acogida por la Administración Distrital y se realizarán las respectivas precisiones cartográficas y normativas.

En el marco de los propósitos planteados para las áreas rurales de Bogotá y, tomando en cuenta la oportunidad que representa el contar con nuevas condiciones de seguridad y acceso al exuberante paisaje de páramos que abarcan los distintos valles de la Localidad de Sumapaz, el ordenamiento territorial distrital debe orientar algunas de sus decisiones para asumir el reto de la integración del territorio rural a partir de: i) respetar y proteger las reservas ambientales de Sumapaz y los cerros orientales; ii) dotar a las viviendas rurales y a los centros poblados de servicios de saneamiento básico y de equipamientos comunales; iii) precisar las condiciones espaciales necesarias para la transición entre las áreas urbanizadas y las áreas rurales de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar; iv) promover actividades productivas sostenibles en las zonas rurales asociadas con el turismo ambiental; v) prever, planificar y determinar las condiciones necesarias para desarrollar de forma armónica con la estructura ambiental urbana y regional las áreas de expansión al norte de la ciudad; y vi) consolidar la viabilidad de la Reserva Van der Hammen como un elemento ambiental público integrado al desarrollo general del territorio distrital.

2.3.8. Necesitamos un POT de Proyectos (POT DE PROYECTOS)

La revisión ordinaria del POT es una oportunidad para imprimirle un énfasis mucho más operativo, que se refleje en actuaciones urbanas concretas dirigidas a cualificar entornos urbanos estratégicos y a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos por medio de más y mejor espacio público, equipamientos de uso colectivo y soportes urbanos eficientes y de bajo costo. En esto consiste el reto de formular un POT de proyectos.

Con el Decreto Distrital 619/00, se hizo un esfuerzo por superar el atraso causado por la falta de un instrumento de planificación territorial de largo plazo, programando la ejecución de obras públicas en armonía con instrumentos y normas diseñados para facilitar la gestión urbana, como la adopción de operaciones estructurantes para intervenir de forma puntual sectores estratégicos del área urbana. Se incluyeron allí programas estructurantes para la vivienda social, la renovación

urbana, el patrimonio construido y la producción ecoeficiente, los cuales fueron complementados por proyectos de mediano, corto y largo plazo orientados especialmente a completar los sistemas generales de la ciudad.

Con el Decreto Distrital 469/03, se hizo un ajuste a los contenidos programáticos, advirtiendo que el programa de ejecución del POT quedaba 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 de “...la gestión para mejorar el PIB Distrital en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial para lograr una región competitiva...”, de la cofinanciación nacional, de las inversiones del sector privado y de la continuidad en la disciplina fiscal⁵⁰. Fue así como limitó el escenario de ejecución del POT al corto plazo, estableciendo una larga lista de proyectos asociados a las estructuras urbanas y a las operaciones estratégicas, los cuales dependían de contar con mayores recursos para el gasto.

La evaluación sobre la ejecución del POT adoptado mediante la compilación del Decreto Distrital 190/04 permitió establecer que la ejecución de esos proyectos de corto plazo no superó el 40%, pero además se pudo comprobar que durante su vigencia la administración distrital pudo recaudar muchos más recursos de los que se tenía previsto que costase la ejecución total de esos proyectos⁵¹.

Parte del problema de la falta de un programa de ejecución a largo plazo tuvo que ver con que algunas decisiones territoriales se delegaron a instrumentos para el planeamiento sectorial (Planes Maestros de Equipamientos), cuyos resultados, en términos de proyectos, no pudieron armonizarse de forma directa con los propósitos iniciales del POT, ni asumir una relación vinculante dentro del marco fiscal de mediano plazo ni dentro de los planes de desarrollo.

El propósito del nuevo POT de retomar proyectos integrales de obras públicas sobre sectores estratégicos, pasa por la necesidad de retomar el carácter obligatorio que establece la Ley para el programa de ejecución (Art. 18 de la L. 388/97), así como por la necesidad de prever las actuaciones urbanas integrales (AUI – Art. 113 L. 388/97) que se requieren para impulsar el desarrollo físico y espacial distrital y, por lo tanto, la calidad de vida de sus habitantes.

En virtud de lo anterior, el modelo de ciudad propuesto, mediante la apropiación de las actuaciones urbanas integrales, planea conseguir su cometido mediante proyectos de iniciativa pública y pública-privada, organizados en torno a tres tipologías: i) estratégicos, para los que busquen consolidar el modelo de ocupación mediante el crecimiento (tratamiento de desarrollo), la cualificación (de mejoramiento integral de barrios y renovación urbana), o la consolidación (tratamiento de consolidación y conservación); ii) estructurantes, para aquellas actuaciones asociadas a infraestructuras lineales para la movilidad, el espacio público y para la conformación de corredores ecológicos; y iii) detonantes, asociados a intervenciones de acupuntura urbana con capacidad de provocar o desencadenar procesos complementarios.

Adicionalmente, el modelo territorial debe ir acompañado de programas de urbanismo estratégico y básico en donde los primeros tengan como función específica cualificar y dar

⁵⁰ Artículo 60 del Decreto Distrital 469 de 2003.

⁵¹ La ejecución de los proyectos del POT con corte a mayo de 2016 fue de 24% terminados, 16% en ejecución y 6% en estudios y diseños. Fuente: DEU-SDP. Diagnóstico socioeconómico del POT. Bogotá, 2016; Informe de ejecución de corto plazo 2000-2004, en el marco del plan de desarrollo 2001,2004; SEGPLAN 2004 a diciembre 2017 e IDU.

viabilidad dentro del ordenamiento a las actuaciones urbanas integrales; mientras que los segundos abarquen obras públicas menores se realizan desde el ámbito sectorial por oficio y de manera permanente.

En el marco de estas conclusiones, el reto de asumir la intervención física y espacial del Bogotá por medio de programas y proyectos concretos, implica orientar el ordenamiento territorial distrital en función de: i) desarrollar Actuaciones Urbanas Integrales (AUI) mediante proyectos estratégicos que le permitan crecer, cualificar y consolidar el territorio distrital; ii) adoptar un programa de ejecución basado en la clasificación de proyectos estratégicos, estructurantes y detonantes; iii) 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 iv) asegurar que las AUI logren integrar la mayor cantidad de esfuerzos sectoriales estableciendo los mecanismos que se requieren para lograr la convergencia de recursos multisectoriales.

2.3.9. Necesitamos normas simples y flexibles (NORMAS SIMPLES Y FLEXIBLES)

El marco normativo actual para la asignación de usos y aprovechamientos urbanísticos y edificios en Bogotá, es el resultado de un largo proceso de investigación y formulación para regular el crecimiento urbano, el cual data de la década de los años 40 (Ac. 21/44⁵²) y que, en términos conceptuales, técnicos y jurídicos, empezó su decantación en la década de los años 70, culminando con la adopción del Acuerdo Distrital 7/79 (Plan General de Desarrollo Integrado), como consecuencia de los lineamientos generales planteados en los estudios para la formulación del Plan de Estructura Fase II (Llewelyn et al; Kates et al.).

El Ac. 7/79 adoptó los conceptos de tratamientos urbanísticos y de áreas de actividad, los cuales fueron ajustados al marco legal distrital por medio del Ac. 6/90, heredando los criterios generales principales para la asignación de usos y alturas permitidos que, posteriormente, fueron implementados por medio de la adopción de las Unidades de Planeamiento Zonal previstas por el DD 619/00, confirmadas por el DD 469/03 y compiladas por medio del DD 190/04.

El gran desarrollo normativo para el desarrollo urbano que se generó a nivel nacional y distrital en los años 90, después de adoptada la nueva Constitución Nacional (CN/91), se reflejó en la adopción de marcos legales cada vez más complicados que, una vez adoptado el primer POT de la ciudad, se fueron incorporando al marco regulatorio para la urbanización y la construcción de la ciudad, conformando un complejo andamiaje legal que dificulta la lectura de los derechos y obligaciones implícitos a los procesos de licenciamiento y a la misma actuación pública sobre el territorio. No es, por lo tanto, de extrañar que entre los años 2000 y 2016 en Bogotá se hayan expedido alrededor de 1.274 actos administrativos relacionados, directa o indirectamente con la norma urbana.

Dos aspectos que evidencian la complejidad normativa actual son las escalas de las decisiones y

⁵² Si bien no se trata del primer marco normativo para la precisión de usos urbanos, pues Brunner había planteado clasificaciones para los usos residenciales y principios para la zonificación de sectores urbanos en el Manual de Urbanismo publicado en 1938, si es el primer antecedente jurídico por medio del cual se adoptan zonas urbanas, se clasifican los usos residenciales y se establece usos prohibidos.

la clasificación de los usos permitidos. Las escalas de la multiplicidad de ámbitos de representación de la norma implican una lectura separada de tratamientos, áreas de actividad, UPZs, sectores y subsectores normativos, en cuyo tránsito de una escala a otra se evidencia con frecuencia la falta de correlación y consecuencia, así como de consistencia con relación a un modelo general para el ordenamiento urbano. Los usos también reflejan esta complejidad, dado que el intento progresivo de incorporar la mayor cantidad de variantes y de detalles de usos permitidos, restringidos o prohibidos, concluyó en extensas tablas donde se procura alcanzar un nivel de detalle tan alto (e innecesario) que supera algunos de los ejercicios taxonómicos más complejos del campo científico.

Adicional a esto, se encuentra la realidad del crecimiento urbano formal e informal que se presenta en la ciudad: dinámica y cambiante a un punto que desafía continuamente este marco normativo complejo e inflexible. Es así como, por ejemplo, las áreas de actividad permitidas en la ciudad por medio de zonas delimitadas para usos exclusivos, no corresponde con la realidad registrada año tras año por el catastro distrital, pues más de la tercera parte de las actividades productivas de la ciudad no son reconocidas por la norma actual⁵³. Una parte de este problema se debe a la complejidad que se ha impuesto en la clasificación de usos; otra, a que la norma no cuenta con mecanismos para reconocer el carácter vital y variable de las actividades urbanas ni su capacidad para adaptarse a entornos urbanos 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 edilicias, 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 de tipo multifactorial que considere, entre otros aspectos, la forma de la ciudad y de los asentamientos rurales, las tipologías edilicias 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.

Es importante tomar en cuenta que el potencial del desarrollo económico y la capacidad funcional de la ciudad se puede robustecer con la incorporación de principios de diversificación y mezcla de usos dentro del marco normativo urbano, basados en criterios claros para la mitigación de los impactos urbanísticos y ambientales. Es así como la calidad de vida en los sectores residenciales se puede fortalecer por medio de la coexistencia entre la vivienda, las actividades comunitarias, los usos comerciales y los servicios de escala barrial que se pueden ofrecer por medio de calles seguras y vibrantes dotadas de adecuadas condiciones de espacio público, así como con la mezcla virtuosa de usos residenciales dentro de zonas predominantemente comerciales.

El diseño de una norma más flexible y generosa también tiene consecuencias positivas en los procesos de gestión y construcción de equipamientos colectivos (usos y altura permitidos), si estos se asocian al uso razonable de los suelos públicos y, por lo tanto, al fortalecimiento de las comunidades locales por medio de nodos multifuncionales de servicios sociales localizados en sectores estratégicos que impliquen menores desplazamientos cotidianos.

⁵³ DEU-SDP. Diagnóstico socioeconómico del POT. Bogotá, 2017. Con base en UAECD.

Por lo tanto, Bogotá debe: i) simplificar sus normas, facilitar su lectura y su implementación, y permitir la multiplicidad de usos; ii) adoptar un esquema de normas basado en la mitigación de impactos ambientales, funcionales y para facilitar la convivencia ciudadana y, iii) permitir la mezcla de usos para reconocer la diversidad de las formas de producción de la ciudad, para 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.