



— PLAN DE —
ORDENAMIENTO
TERRITORIAL

PROCESO DE REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
DE BOGOTÁ D. C.

DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO

2020

TOMO: POBLACIÓN
CONSUMO DE SUELO Y MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL

Equipo Directivo:

Adriana Córdoba Alvarado
Secretaría
Liliana Ricardo Betancourt
Subsecretaría de Planeación Territorial
Adriana Posada Peláez
Isauro Cabrera Vega
Subsecretarios de Planeación Socioeconómica
Antonio Avendaño Aresemena
Paula Escobar Correa
Subsecretarios de Información y Estudios Estratégicos
Angela Diaz Pinzón
Subsecretaria Jurídica

Equipo POT:

Martha Bernal Pedraza
Directora Taller del Espacio Público
Liliana Giraldo Arias
Directora de Planes Maestros y Complementarios
Glenda Luna Saladen
Directora de Legalización y Mejoramiento Integral
Mariana Patiño Osorio
Directora de Patrimonio y Renovación Urbana
Armando Lozano Reyes
Director de Norma Urbana
Camilo Castellanos Molina
Director de Planes Parciales
Germán Melo García
Director de Ambiente y Ruralidad
Juan Carlos Abreo Beltrán
Director de Vías, Transporte y Servicios Públicos
Carmenza Orjuela Hernández
Profesional Especializado
Subsecretaría de Planeación Territorial
Edgar Andrés Figueroa Victoria
Asesor Subsecretaría de Planeación Territorial

Equipo técnico de apoyo:

Dirección Taller del Espacio Público
Carolina López, Sandra Carolina González, Ángela Natalia Molina
Margarita Caicedo

Dirección de Planes Parciales
Liliana María Campo, Juliana Ossa, Luis Carlos Rosado, Diego Aguilar., Henry González, Lorena Molano.
Dirección de Planes Maestros y Complementarios
Jesús Antonio Villalobos Rubiano, Paola Cecilia Cáceres Rodríguez, Mónica del Pilar Barbosa Mendoza, Marcela Matos Lozano
Dirección de Norma urbana
Antonio Rey, Jimmy Guzmán, Eliana Carolina Bohórquez, Diana Pinzón, Miguel Ángel Cárdenas, Estefanía Gentile, Diego Bravo
Dirección de Ambiente y Ruralidad
Jaydy Salazar, Giselle Osorio, Mauricio Aránzazu, Octavio Torres
Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral
Juan Carlos Guerrero, Yamile Andrea Hernández, Alejandra Daza, Cristina Mampaso, Sandra Milena Cortes Arango
Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana
Jorge Enrique Gómez, Edgar Ricardo Navas, Leandro Forero, David Barbosa, Claudia Emilse Morales Alfonso Eduardo Pinaud, Cesar Julio Ruiz, Juliana Villamizar, Jeannie Carolina Romero, Manuel Alfredo Hernández, Javier Edgardo Niebles, Mauricio de Los Ríos
Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos
Juan Carlos Tovar, Sonia Duarte, Aida Esperanza Hurtado, Andrés Alberto Guevara, Jorge Zorro, Liliana Grosso
Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional
Laura Marina Galeano Castillo, Ana María Oliveros Roza, Henry Giovanni Vallejo Vargas
Dirección de Economía Urbana
Manuel Alejandro Jarro
Dirección de Operaciones Estratégicas
Julio Hermes Medina Pinzón
Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales
Jaime Sanabria Garavito
Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local
Laura Torres

Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión
Adri de León Torres
Miguel Ángel Bejarano Díaz
Dirección de Estratificación
Olga Lucia Rodríguez
Dirección de Participación y Comunicación para la Planeación
María Claudia Barragán, Sandra Medina Mariño y Ricardo Rubiano Monroy
Dirección de Servicio a la Ciudadanía
Alirio Montenegro, Libardo Vera Echeverry, Javier Mendoza Gómez,
Dirección de Sisbén
Jorge Tulio Álvarez Basto
Dirección de Estudios Macro
Camilo Enrique Gaitán Victoria
Dirección de Información, Cartografía y Estadísticas
Sergio Andrés Laiton

Equipo temático de apoyo:

María Cristina Rojas Eberhard
Asesora en temas de revitalización, modelo de ocupación
Jorge Ramírez Hernández
Asesor en temas de ordenamiento territorial regional
Carlos Andrés Tarquino
Asesor en temas normativos y de ordenamiento territorial
Jorge Hernández Rivera
Asesor en tema de estructura funcional y de servicios en el ordenamiento territorial
Manuel Riaño Sacipa
Asesor en tema estructura socioeconómica y espacial
Alonso Cárdenas Spittia
Asesor en temas del sistema del cuidado y plan de desarrollo
Francisco Jácome Liévano
Asesor en temas de políticas públicas en el ordenamiento territorial
Augusto Hernández Mora
Asesor en tema de análisis cartográfico

Apoyo Cartográfico y Estadístico:

Charles López Castro
Director de Cartografía y Estadística
Diana Cuellar Orjuela
Directora de Estudios Macro

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
POBLACIÓN	6
Datos generales Distritales, DANE	6
Población por grupos quinquenales de edad y sexo	7
Distribución de la población por área	8
Viviendas, Hogares y Personas (VIHOPE)	8
Datos generales Regionales, DANE	10
Análisis de la distribución urbana de la población	12
Viviendas, Hogares y Personas (VIHOPE) urbano según tipo de suelo catastral	12
Distribución de la población por localidad y clasificación del suelo POT	13
Distribución de la población por clasificación del suelo POT	14
Densidad poblacional por localidad en perímetro urbano POT	15
Hogares con personas con limitaciones permanentes por localidad	16
Vivienda y desequilibrio del mercado	17
Instancias/competencias/intersecciones	19
Estado normativo y jurídico	20
Modelo de Ocupación Territorial	20
Clasificación del suelo y su ocupación	21
Patrones de ocupación, consumo de suelo y vectores de crecimiento	24
Instancias/competencias/intersecciones	27
Estado normativo y jurídico	27
Adaptación al cambio Cambio climático	29
Proyecciones más importantes sobre el cambio climático	30
Estado actual/Análisis/balance	31
Instancias/competencias/intersecciones	34
Estado normativo y jurídico	35
Gestión del Riesgo	38
Instancias/competencias/intersecciones	41
Estado normativo y jurídico	41

Listado de Imágenes

Imagen 1. Áreas generales POT.....	24
Imagen 2. Asentamientos de origen informal.....	26

Listado de Tablas

Tabla 1. Datos censo DANE, Bogotá.....	6
Tabla 2. Población censal ajustada por cobertura y porcentajes de omisión nacional y departamental por área.....	7
Tabla 3. Población por área y sexo, 2018.....	7
Tabla 4. Población total 2018.....	7
Tabla 5. Distribución de la población por área.....	8
Tabla 6. Viviendas, Hogares y Personas (VIHOPE).....	8
Tabla 7. Unidades de Vivienda según Condición de Ocupación.....	9
Tabla 8. Personas por uso de la unidad y área.....	9
Tabla 9. Hogares por uso de la unidad y área.....	9
Tabla 10. Viviendas por uso de la unidad y área.....	10
Tabla 11. Distribución por localidad y clasificación del suelo según POT.....	13
Tabla 12. Distribución por UPZ y clasificación del suelo POT.....	14
Tabla 13. Densidad poblacional por localidad en perímetro urbano.....	15
Tabla 14. Hogares con limitaciones permanentes por localidad.....	16
Tabla 15. Personas, hogares y viviendas por localidad.....	17
Tabla 16. Porcentaje de déficit habitacional sobre población total de Bogotá.....	19
Tabla 17. Clasificación del suelo según versión POT.....	22
Tabla 18. Población, densidad y huella urbana para Bogotá y región para los años 2005, 2010 y 2016.....	25
Tabla 19. Área ocupada por desarrollos informales según clasificación de suelo.....	26

INTRODUCCIÓN

El presente documento aborda los temas de población y del Modelo de ocupación territorial, rural y urbana. Primero se presentan y analizan los datos derivados del Censo DANE 2018, su población distrital (urbana y rural) y la de los 10 municipios del primer anillo. Conocer la cantidad de población en Bogotá D.C., y su entorno, es fundamental para la construcción del Modelo de Ocupación Territorial y proyección de la demanda de necesidades espaciales que debe resolver el Plan de Ordenamiento Territorial. Este análisis tiene por objeto consolidar una base para determinar las necesidades de suelo en los próximos 12 años, la cuantificación de equipamientos, espacio público e infraestructuras que se deberán ejecutar en la vigencia del POT.

Teniendo en cuenta el concepto negativo tanto del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) como la ponencia negativa del Concejo Distrital sobre la revisión del POT 2019 en los temas relacionados con los cálculos de población con impactos en la ocupación del territorio tanto en expansión como en la redensificación, en los cuales la población de Bogotá entre 2019 y 2031 aumentará en alrededor de un millón de personas y se formarán cerca de 900.000 nuevos hogares. Esta información, dado el momento de su análisis, se basó en datos no ajustados del DANE 2018 e incluyeron temas como la migración venezolana, mortalidad, entre otros. El componente del crecimiento demográfico constituido por el saldo migratorio tiene en los últimos años una magnitud y sentido inesperado. La emigración hacia la sabana y la inmigración de venezolanos (ahora su retorno) no siguen tendencias históricas. El componente de crecimiento vegetativo debe estimarse en forma separada a partir de los registros vitales, sabiendo que Bogotá está francamente en la etapa de la segunda transición demográfica. Por otro lado es importante tener en cuenta que el tamaño de los hogares es un importante elemento del análisis, pero no se puede olvidar que el promedio (Media) difiere apreciablemente de la Moda. En el caso de personas por hogar, se trata de una agrupación de datos caracterizada por una amplia varianza. Por otro lado la actual crisis COVID-19, podría ser un tema analizar en la proyecciones de la ciudad y a desarrollar en las decisiones de ordenamiento territorial. A partir de esta información la SDP en convenio con el DANE debe construir una metodología para las proyecciones.

Es importante mencionar que a mediados del año 2007 el DANE realizó proyecciones que con los resultados del CENSO 2005 hicieron visible una sobrestimación de esas proyecciones, dada principalmente la disminución en las tasas de fecundidad y el número de personas por hogar con su consecuente impacto en la transición demográfica. En el mismo sentido, pero con datos anteriores se pueden mencionar las estimaciones del POT del año 2000. En esa oportunidad se proyectó para el año 2010, 8'089,560 habitantes que en comparación con los datos del DANE para 2018 de 7'412'566 de habitantes, también fue sobre estimada. En este mismo sentido, se observó que entre la proyección de 2018, fundada en el censo 2005, y el dato ajustado del censo 2018 hay una diferencia de 9.39% menos, equivalente a 768'481 personas menos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la actual administración realizó un convenio 056 del 6 de abril de 2020¹, con el DANE para que sea esta entidad quien realice las proyecciones a 2033 que den marco a las decisiones de ordenamiento territorial. Estas estimaciones serán parte de la formulación y del documento técnico de soporte y se compartirán con la ciudadanía.

¹ Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la elaboración de las proyecciones de población de Bogotá D.C. a nivel de localidad hasta el año 2035 y de Unidades de Planeamiento Zonal UPZ hasta el año 2024, y retroproyecciones para el periodo 2005-2017.

POBLACIÓN

El presente capítulo se desarrolla con base en la información generada por el CENSO DANE 2018 y tiene como objetivo establecer las bases y datos objetivos para la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y su vigencia de 12 años. Los datos se refieren a la población tanto distrital (rural y urbana) como regional, de los 10 municipios del primer anillo y se presentan datos DANE para 2018 sobre población, hogares y viviendas.

Con base en análisis provisionales, se identifica la distribución de la población en suelo urbano por localidad, UPZ, la densidad poblacional media por localidad, población por edad por localidad y hogares con personas con limitaciones permanentes por localidad.

Adicionalmente se identifican el número de viviendas y el número de hogares dentro del perímetro urbano según POT y se realiza un análisis sobre el déficit actual de vivienda.

Datos generales Distritales, DANE

Como información base, se presenta la información de los últimos 4 Censos, en la que se identifica la población total del distrito y su aumento intercensal. Para Censo 2018 el DANE censó 7.181.469, que con un porcentaje de omisión censal del 15%, define una población total 7'412'566.

Tabla 1. Datos censo DANE, Bogotá

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL (% Censo)
1985	4'225'649					
1993	5'413'484	1985-1993	1'187'835	28.11%	8	3,14%
2005	6'840'116	1993-2005	1'426'632	26.35%	12	1,97%
2018	7'412'566	2005-2018	572'450	8.37%	13	0,62%

Fuente: Censo DANE 1985, 1993 y 2018

Muestran estos datos que el porcentaje de crecimiento anual entre los periodos censales ha disminuido de manera significativa. La operación de los datos del DANE arroja que el promedio de crecimiento anual en los últimos 33 años es de 2,29% anual y en el periodo intercensal 2005-2018 es de 0.64%, lo que refleja una notoria reducción en la velocidad del crecimiento poblacional. Es importante mencionar que dentro de las proyecciones a 2033 será necesario analizar el comportamiento del crecimiento, especialmente en el componente migratorio.

Con relación a la población por área, el DANE identificó la siguiente información:

Tabla 2. Población censal ajustada por cobertura y porcentajes de omisión nacional y departamental por área

	TOTAL	CABECERA	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO
POBLACIÓN AJUSTADA	7.412.566	7.387.400	25.166
OMISIÓN CENSAL	3,1%	3,0%	39,5%

Fuente: Censo DANE, 2018

Información discriminada por Sexo- Total, Cabecera y Resto

Tabla 3. Población por área y sexo, 2018

SEXOS	TOTAL	CABECERA	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO
AMBOS SEXOS	7.412.566	7.387.400	25.166
HOMBRES	3.544.078	3.531.374	12.704
MUJERES	3.868.488	3.856.026	12.462

Fuente: Censo DANE, 2018

Población por grupos quinquenales de edad y sexo

La desagregación de población por área, grupos quinquenales de edad y sexo son datos suministrados por el DANE.

Tabla 4. Población total 2018

Grupos de edad	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
Total	7,412,566	3,544,078	3,868,488
00-04	475,569	243,037	232,532
05-09	471,532	240,434	231,098
10-14	494,231	250,858	243,373
15-19	573,130	288,295	284,835
20-24	711,698	354,265	357,433
25-29	695,382	344,761	350,621
30-34	629,954	309,841	320,113
35-39	580,516	279,587	300,929
40-44	500,214	234,000	266,214
45-49	465,042	212,319	252,723

50-54	459,923	206,406	253,517
55-59	408,808	180,900	227,908
60-64	319,323	138,942	180,381
65-69	233,505	99,805	133,700
70-74	163,030	68,384	94,646
75-79	104,917	43,154	61,763
80-84	62,590	25,130	37,460
85-89	34,866	13,540	21,326
90-94	17,466	6,500	10,966
95-99	7,316	2,585	4,731
100 AÑOS Y MÁS	3,554	1,335	2,219

Fuente: DANE - Proyecciones de población con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

Distribución de la población por área

La distribución de la población evidencia la concentración urbana de la población con un 99,66%.

Tabla 5. Distribución de la población por área

TOTAL	CABECERA	CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO
7.412.566	7.387.400	25.166
100%	99,66%	0,34%

Fuente: censo DANE 2018, incluye población en LEA (Lugar Especial de Alojamiento)

Viviendas, Hogares y Personas (VIHOPE)

Según Información del Censo DANE 2018² se identificaron las personas, hogares, viviendas y el MGN (Marco Geoestadístico Nacional). A partir del conteo, se encuentra que Bogotá en el 2018 contaba con 7'181.469 personas, 2.514.482 hogares y 2.523.519 viviendas. Es importante mencionar que la población total de 7'181.469, excluye personas en Lugares Especiales de Alojamiento (lugares como centros de protección y atención al adulto mayor o centros penitenciarios).

Tabla 6. Viviendas, Hogares y Personas (VIHOPE)

	Personas	Hogares	Viviendas	Tamaño hogar
Total	7.181.469	2.514.482	2.523.519	2,86
Cabecera municipal	7.166.249	2.509.581	2.516.869	2,86

² Página del Archivo Nacional de Datos (ANDA)
<http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/643>

Centros poblados y rural disperso	15.220	4.901	6.650	3,11
-----------------------------------	--------	-------	-------	------

Fuente: Censo DANE, 2018

Con relación a la información sobre el stock de viviendas es importante mencionar la información resultante del Censo 2018, sobre unidades de viviendas con personas ausentes, vivienda de uso temporal y viviendas desocupadas. Este último dato se puede explicar parcialmente por una dinámica de inversión basada en la ganancia esperada entre compra en planos y entrega obra, que generó un exceso de oferta posiblemente en los estratos más altos que en los últimos años que se pudo haber traducido en vacancia. Sin embargo será un tema para analizar desde el punto de vista geográfico en el marco del convenio con el DANE.

Tabla 7. Unidades de Vivienda según Condición de Ocupación

	Unidades de vivienda con personas ausentes	Unidades de vivienda de uso temporal	Unidades de vivienda desocupadas	Unidades de vivienda con personas presentes
Total	33.344	26.233	118.752	2.345.190
Cabecera	32.731	25.629	118.111	2.340.398
Resto (centros poblados y rural disperso)	613	604	641	4.792

Fuente: Censo DANE, 2018

Estos datos se deberán tener en cuenta en la

En las siguientes 3 tablas se desagregan las personas, hogares y viviendas por uso de la unidad y por área.

Tabla 8. Personas por uso de la unidad y área

Uso de la unidad	Cabecera municipal	Rural disperso	Resto rural	Total
Vivienda	7,005,551	.	10,885	7,016,436
Mixto	128,891	.	4,213	133,104
LEA (Lugar Especial de Alojamiento)	31,807	122	.	31,929
Total	7,166,249	122	15,098	7,181,469

Tabla 9. Hogares por uso de la unidad y área

Uso de la unidad	Cabecera municipal	Rural disperso	Resto rural	Total
Vivienda	2,467,072	.	3,654	2,470,726
Mixto	42,509	.	1,247	43,756
LEA (Lugar Especial de Alojamiento)	-	-	.	-
Total	2,509,581	-	4,901	2,514,482

Tabla 10. Viviendas por uso de la unidad y área

Uso de la unidad	Cabecera municipal	Rural disperso	Resto rural	Total
Vivienda	2,479,082	.	4,832	2,483,914
Mixto	37,787	.	1,818	39,605
LEA (Lugar Especial de Alojamiento)	894	14	.	908
Total	2,517,763	14	6,650	2,524,427

Datos generales Regionales, DANE

En el marco del ordenamiento territorial también es importante considerar como, punto de partida para entender el fenómeno regional, los datos del DANE en los siguientes 10 municipios.

Cajicá

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL (% Censo)
1985	23'618					
1993	31'316	1985-1993	7'698	32.59%	8	4.07%
2005	45'391	1993-2005	14'075	44.95%	12	3.75%
2018	82'244	2005-2018	36'853	81.19%	13	6.25%

Chía

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL (% Censo)
1985	38'862					
1993	55'742	1985-1993	16'880	43.44%	8	5.43%
2005	97'907	1993-2005	42'165	75.64%	12	6.30%
2018	132'181	2005-2018	34'274	35.01%	13	2.69%

Cota

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL (% Censo)
1985	9'305					
1993	12'187	1985-1993	2'882	30.97%	8	3.87%
2005	19'909	1993-2005	7'722	63.36%	12	5.28%
2018	32'691	2005-2018	12'782	64.20%	13	4.94%

Funza

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL (% Censo)
1985	31'366					
1993	41'119	1985-1993	9'753	31.09%	8	3.89%

2005	61'391	1993-2005	20'272	49.30%	12	4.11%
2018	93'154	2005-2018	31'763	51.74%	13	3.98%

La Calera

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL (% Censo)
1985	17'263					
1993	19'383	1985-1993	2'120	12.28%	8	1.54%
2005	23'768	1993-2005	4'385	22.62%	12	1.89%
2018	29'868	2005-2018	6'100	25.66%	13	1.97%

Madrid

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL
1985	33'795					
1993	42'584	1985-1993	8'789	26.01%	8	3.25%
2005	62'436	1993-2005	19'852	46.62%	12	3.88%
2018	112'254	2005-2018	49'818	79.79%	13	6.14%

Mosquera

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL
1985	16'505					
1993	22'250	1985-1993	5'745	34.81%	8	4.35%
2005	63'237	1993-2005	40'987	184.21%	12	15.35%
2018	130'221	2005-2018	66'984	105.93%	13	8.15%

Soacha

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL
1985	132'758					
1993	254'625	1985-1993	121'867	91.80%	8	11.47%
2005	401'996	1993-2005	147'371	57.88%	12	4.82%
2018	660'179	2005-2018	258'183	64.23%	13	4.94%

Tocancipá

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL
1985	8'814					
1993	14'328	1985-1993	5'514	62.56%	8	7.82%
2005	24'154	1993-2005	9'826	68.58%	12	5.71%
2018	39'996	2005-2018	15'842	65.59%	13	5.05%

Zipaquirá

AÑO	POBLACIÓN	PERIODO	AUMENTO	%	DIFERENCIA AÑOS	CRECIMIENTO ANUAL
1985	60'202					

1993	75'166	1985-1993	14'964	24.86%	8	3.11%
2005	101'562	1993-2005	26'396	35.12%	12	2.93%
2018	130'537	2005-2018	28'975	28.53%	13	2.19%

Fuente: Censo DANE 1985, 1993, 2005, 2018

Contrastados los porcentajes de crecimiento en Bogotá, 0.64% en el periodo intercensal 2005-2018, con los municipios vecinos que promedian un crecimiento en el mismo periodo de 4.63%. No todos los nuevos habitantes de los pueblos de la sabana se mantienen como flotantes en Bogotá. Una buena proporción de esa población usa los servicios y fuentes de ingreso de la localidad a donde se trasladaron. Este 4.63 % adicional equivalen a 54.157 personas en los municipios vecinos entre 2005 y 2018. Por otro lado, a partir de la información de la Encuesta de Calidad de Vida³, realizada por el DANE, se observó un cambio sustancial en la migración entre Bogotá y Cundinamarca a partir del 2013. Antes de este año las cifras netas de ciudadanos que emigraban de la capital hacia municipios del departamento oscilaban entre 4 mil y 10 mil habitantes, a partir del 2013 se observaron migraciones hacia Cundinamarca que en los cinco años entre 2011 y 2015 sumaron 97.036.

Aunque el crecimiento de los 10 municipios analizados no puede asociarse directamente a Bogotá, es cifras se pueden considerar para un análisis del impacto de crecimiento regional en el entorno cercano.

Análisis de la distribución urbana de la población

Con relación a la población por cobertura, es importante señalar que la clasificación del suelo del Marco Geoestadístico Nacional (DANE), del POT (SDP) y de los sectores catastrales (UAECD) no coincide. Por esta razón, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) viene realizando preliminarmente los correspondientes ajustes distribuyendo la población del conteo en la cabecera municipal donde se excluye las personas en LEA, a nivel de sector catastral, y este a su vez se clasificó por tipo de suelo según catastro y por clasificación del suelo del POT. Estos análisis serán ajustados con base en la información derivada de los resultados del convenio con el DANE.

Viviendas, Hogares y Personas (VIHOPE) urbano según tipo de suelo catastral

Se desagregó a nivel de manzana del MGN el conteo del VIHOPE de la cabecera municipal de las viviendas con personas presentes, y se excluyó a la población en LEA, así las cosas, se localizaron a nivel de manzana catastral 2.340.398, en las que habitan 2.509.581 hogares, que concentran a 7.124.442 personas. Es importante mencionar que debido a los ajustes a nivel territorial, esta población difiere de la población urbana definida por la clasificación del suelo del POT que se analiza más adelante.

³ Solo se utiliza esta información debido a que la versión de 2017 no contó con representatividad para Bogotá.

	Viviendas	Hogares	Personas
Total	2,524,427	2,514,482	7,181,469
Total VIHOPE (1)	2,523,519	2,514,482	7,181,469
Cabecera municipal VIHOPE (1)	2,516,869	2,509,581	7,166,249
Cabecera municipal VIHOPE (2)	2,340,398	2,509,581	7,134,442

Nota: (1) Se excluyen las viviendas en LEA, (2) viviendas ocupadas con personas presentes y sin población en LEA

A continuación, se desagrega la población del conteo del censo de 2018 en la cabecera municipal, se excluye la población que se encuentra en Lugares Especiales de Alojamiento (LEA), debido a que no se dispone de la localización de esta población. A partir del conteo, en la cabecera municipal se localizan 7.166.249, al excluir la población en LEA, la población en la cabecera municipal se reduce a 7.134.442, de los cuales se pueden visualizar en el shape de manzanas 7.134.426.

Distribución de la población por localidad y clasificación del suelo POT

Al dividir la población de la cabecera municipal, 7.134.426 según la clasificación del suelo establecido en el POT, se encontró que 159 personas se localizan por fuera del Distrito, 7.005.160 de personas en suelo urbano, 82.682 personas en suelo de expansión, y 46.426 personas en suelo rural. En la siguiente tabla se presenta la población del conteo en la cabecera municipal por localidad y tipo de suelo.

Tabla 11. Distribución por localidad y clasificación del suelo según POT

Nombre	Cabecera municipal ajustada (catastral)	Perímetro urbano (POT)	Expansión urbana (POT)	Rural (POT)	Fuera del perímetro Distrito
USAQUEN	519,837	510,938	94	8,805	-
CHAPINERO	149,653	131,084	-	18,569	-
SANTA FE	99,849	99,021	-	828	-
SAN CRISTOBAL	371,254	369,792	-	1,462	-
USME	344,618	340,017	4,349	252	-
TUNJUELITO	164,952	164,952	-	-	-
BOSA	669,878	619,575	50,303	-	-
KENNEDY	989,034	962,763	26,271	-	-
FONTIBON	354,316	352,822	1,494	-	-
ENGATIVA					

Nombre	Cabecera municipal ajustada (catastral)	Perímetro urbano (POT)	Expansión urbana (POT)	Rural (POT)	Fuera del perímetro Distrito
	768,774	768,774	-	-	-
SUBA	1,113,413	1,109,729	171	3,513	-
BARRIOS UNIDOS	126,294	126,294	-	-	-
TEUSAQUILLO	139,639	139,639	-	-	-
LOS MARTIRES	69,966	69,966	-	-	-
ANTONIO NARIÑO	76,646	76,646	-	-	-
PUENTE ARANDA	231,090	231,090	-	-	-
CANDELARIA	15,908	15,908	-	-	-
RAFAEL URIBE	344,491	344,491	-	-	-
CIUDAD BOLIVAR	584,655	571,659	-	12,996	-
BOGOTÁ	7,134,267	7,005,160	82,682	46,425	159

Distribución de la población por clasificación del suelo POT

En la siguiente tabla la población del conteo en la cabecera municipal por UPZ y tipo de suelo.

Tabla 12. Distribución por UPZ y clasificación del suelo POT

Nombre	Cabecera municipal ajustada	Perímetro urbano	Expansión urbana	Rural	Fuera del perímetro Distrito
PASEO DE LOS LIBERTADORES	0,03%	0,03%	0,11%	0,25%	
LA ACADEMIA	0,01%	0,00%	0,21%		
GUAYMARAL	0,03%	0,03%			
VERBENAL	1,55%	1,57%		0,45%	
LA URIBE	0,42%	0,43%			
SAN CRISTOBAL NORTE	0,91%	0,93%			
TOBERIN	0,80%	0,82%			
LOS CEDROS	1,67%	1,70%		0,31%	
USAQUEN	0,52%	0,53%		0,49%	
COUNTRY CLUB	0,33%	0,34%			
SANTA BARBARA	0,92%	0,94%			
SAN JOSE DE BAVARIA	0,64%	0,65%			

BRITALIA	1,13%	1,15%			
EL PRADO	1,32%	1,35%			
LA ALHAMBRA	0,54%	0,55%			
LOS ANDES	0,33%	0,34%			
DOCE DE OCTUBRE	0,88%	0,90%			
CASA BLANCA SUBA	0,72%	0,74%			
NIZA	1,04%	1,06%			
BOGOTÁ					0,002%

Fuente: SDP, 2020 con base en información Censo DANE 2018

Densidad poblacional por localidad en perímetro urbano POT

En la siguiente tabla se presenta la densidad poblacional urbana a partir del conteo del censo de 2018, 7.005.160 personas.

Tabla 13. Densidad poblacional por localidad en perímetro urbano

Nombre	Área total km ²	Área urbana km ²	% Área urbana	Densidad urbana km ² (per/km ²)	Densidad urbana Ha (per/ha)
USAQUEN	65	34	52	15,189	151.9
CHAPINERO	38	11	29	11,871	118.7
SANTA FE	45	7	14	15,200	152.0
SAN CRISTOBAL	49	16	33	22,699	227.0
USME	215	21	10	16,152	161.5
TUNJUELITO	10	10	100	16,643	166.4
BOSA	24	19	81	32,064	320.6
KENNEDY	39	36	93	26,696	267.0
FONTIBON	33	31	92	11,557	115.6
ENGATIVA	36	34	96	22,353	223.5
SUBA	101	58	58	19,131	191.3
BARRIOS UNIDOS	12	12	100	10,610	106.1
TEUSAQUILLO	14	14	100	9,838	98.4
LOS MARTIRES	7	7	100	10,741	107.4

ANTONIO NARIÑO	5	5	100	15,708	157.1
PUENTE ARANDA	17	17	100	13,349	133.5
CANDELARIA	2	2	100	7,724	77.2
RAFAEL URIBE URIBE	14	14	100	24,902	249.0
CIUDAD BOLIVAR	130	32	25	17,654	176.5
SUMAPAZ	781	-			
BOGOTÁ	1,636	380	23	18,442	184.4

Fuente: SDP, 2020 con base en información Censo DANE 2018

Hogares con personas con limitaciones permanentes por localidad

Se identificaron 345.401 hogares en los que alguno de sus miembros tiene alguna limitación permanente, estos hogares en población suman 1.115.655 personas, de las cuales 456.976 tienen alguna limitación. En estos hogares los niños entre 0 y 4 años suman 43.477, y los niños entre 5 y 9 años suman 56.926, en el primer grupo 5.811 tiene alguna limitación, y en el segundo grupo 13.811 tiene alguna limitación. En la siguiente tabla se presenta la distribución de esta población a nivel de localidad.

Tabla 14. Hogares con limitaciones permanentes por localidad

Nombre	Hogares	Hogares con personas con limitaciones	Personas	Personas con limitaciones	Niños entre 0-4	Niños entre 5-9	Niños con limitaciones entre 0-4	Niños con limitaciones entre 5-9
USAQUEN	199,174	18,856	56,016	23,036	1,605	2,122	256	498
CHAPINERO	68,507	5,957	15,158	7,266	459	525	86	103
SANTA FE	41,334	6,258	18,222	8,184	674	952	83	236
SAN CRISTOBAL	119,453	22,197	75,757	30,762	3,360	4,297	429	1,022
USME	108,563	21,110	74,435	29,325	3,907	5,057	419	1,245
TUNJUELITO	57,368	10,018	31,960	13,482	1,181	1,493	182	373
BOSA	231,961	32,214	103,573	42,191	4,816	6,527	751	1,751
KENNEDY	334,498	49,672	164,537	65,834	6,572	8,771	869	2,144
FONTIBON	125,284	17,596	56,144	24,075	2,003	2,551	218	618
ENGATIVA	269,081	41,191	131,999	56,535	4,375	5,680	496	1,389
SUBA	388,695	41,825	135,036	53,450	5,024	6,376	782	1,541
BARRIOS UNIDOS	48,509	4,993	15,700	6,059	411	529	71	108
TEUSAQUILLO	60,316	6,023	16,709	7,444	322	391	57	93
LOS MARTIRES	27,579	3,796	11,504	4,675	369	528	55	118
ANTONIO NARIÑO	26,347	5,932	19,385	8,757	640	876	47	239

Nombre	Hogares	Hogares con personas con limitaciones	Personas	Personas con limitaciones	Niños entre 0-4	Niños entre 5-9	Niños con limitaciones entre 0-4	Niños con limitaciones entre 5-9
PUENTE ARANDA	81,346	13,388	42,359	18,643	1,299	1,651	152	366
CANDELARIA	7,903	610	1,588	713	32	54	4	11
RAFAEL URIBE URIBE	115,388	19,590	65,265	25,890	2,652	3,501	362	782
CIUDAD BOLIVAR	198,218	24,163	80,258	30,636	3,772	5,040	491	1,174
	50	12	50	19	4	4	1	-
BOGOTÁ	2,509,524	345,401	1,115,655	456,976	43,477	56,925	5,811	13,811

Fuente: SDP, 2020 con base en información Censo DANE 2018

Vivienda y desequilibrio del mercado

La producción de vivienda formal en Bogotá ha estado rezagada respecto a la formación de hogares. Con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2018, en la ciudad se habrían conformado cerca de 682 mil hogares en el periodo 2005-2018. En contraste, siguiendo las cifras del Censo de Edificaciones del DANE la producción de vivienda, medida a través de las iniciaciones, habría alcanzado las 499.710 de unidades lo cual supone un déficit en la producción de 182 mil viviendas en el periodo intercensal.

La anterior información contrasta con los datos del Censo 2018, donde se evidencia que la localidad que en promedio tiene una relación mayor de hogares por vivienda es Bosa con 1,2 y la que menos tiene es Usme con 1,02.

Tabla 15. Personas, hogares y viviendas por localidad

NOMBRE DE LOCALIDAD	CANTIDAD PERSONAS	DE CANTIDAD HOGARES	DE CANTIDAD DEVIVIENDAS
ANTONIO NARIÑO	76.646	26.347	24.747
BARRIOS UNIDOS	126.294	48.509	46.481
BOSA	669.878	231.961	194.037
CANDELARIA	15.908	7.903	7.556
CHAPINERO	149.653	68.507	67.132
CIUDAD BOLIVAR	584.655	198.218	177.159
ENGATIVA	768.774	269.081	252.554
FONTIBON	354.316	125.284	119.525
KENNEDY	989.034	334.498	311.006
LOS MARTIRES	69.966	27.579	25.965

PUENTE ARANDA	231.090	81.346	75.099
RAFAEL URIBE URIBE	344.491	115.388	106.380
SAN CRISTOBAL	371.440	119.507	109.062
SANTA FE	99.849	41.334	37.804
SUBA	1.113.413	388.695	373.701
TEUSAQUILLO	139.639	60.316	58.776
TUNJUELITO	164.952	57.368	53.167
USAQUEN	519.877	199.184	193.365
USME	344.432	108.509	106.835
SUMAPAZ	0	0	0
Fuera del perímetro urbano	119	40	40
Total general	7.134.426	2.509.574	2.340.391

Fuente: Censo DANE, 2018

Con base en los datos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá, se estima que para 2017 la ciudad cuenta con cerca de 8 millones de residentes, distribuidos en 2,7 millones de hogares. El 50% de los hogares cuenta con vivienda propia, lo cual equivale a 1,3 millones de propietarios. Del total de propietarios, 1,1 millones cuentan con una vivienda completamente paga, mientras que cerca de 200 mil hogares se encuentran pagando su vivienda. Por su parte, el 45% de los hogares bogotanos presentan como forma de tenencia predominante el arrendamiento, en un mercado que anualmente mueve cerca de 10 billones de pesos.

Los hogares arrendatarios con ingresos inferiores a 4 SMMLV, que representan más del 60% de los arrendatarios, destinan más del 30% de su ingreso mensual para el pago de un arriendo. El promedio de Bogotá es el 39%, sin embargo, en las localidades de Teusaquillo, Barrios Unidos y Chapinero esta proporción supera el 50%.

Los altos precios del arriendo en proporción al ingreso de los hogares son también consistentes con incrementos sostenidos en el precio de la vivienda en Bogotá. Es así como, el Índice de Precios de la Vivienda Nueva en Bogotá registró un incremento promedio del 10,27% para el periodo 2007-2018, mientras que la inflación registró aumentos promedio del 4,27%.

Se observa que entre los años 2008 y 2016 se formaron 435.325 nuevos hogares, mientras que el déficit cuantitativo del año 2008 era de 145.400 unidades (es decir una necesidad habitacional total de 580.725 unidades de las cuales el 65,2% correspondería a vivienda de interés social). Sin embargo, durante el mismo periodo, el sector inició la obra de 314.760 unidades de vivienda nueva donde apenas el 37% correspondió a vivienda de interés social de hasta 135 SMMLV (CEED, 2018).

Lo anterior indica que existe una brecha entre los requerimientos de vivienda y la producción formal, donde esta última logró responder por el 54,2% de la necesidad estimada. Esto a su vez es síntoma de que los hogares han venido resolviendo sus necesidades habitacionales por mediante

formas de producción alternativas asociadas a la informalidad, lo cual genera el riesgo de caer en condiciones asociadas al déficit cualitativo de vivienda.

Al respecto, siguiendo los últimos cálculos realizados por la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital del Hábitat, se tiene que 321.934 hogares presentan alguna privación asociada al déficit habitacional. Desagregando por componente, un total de 122.108 hogares se encontraban en déficit cuantitativo (4,9%) de manera que requieren una nueva vivienda para superar sus privaciones habitacionales; y 199.826 (7,9%) se encuentran en condición de déficit cualitativo, de manera que habitan en viviendas con problemas susceptibles a ser mejorados. Estos datos se deberán revisar con base en los datos que sean entregados por el DANE en el marco del convenio de trabajo con SDP. Sin embargo, es importante mencionar que actualmente el dato que está en la página web del Departamento, indica lo siguiente:

Tabla 16. Porcentaje de déficit habitacional sobre población total de Bogotá

Área Total		
Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit habitacional
3,86%	10,21%	14,06%

Fuente: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>

Por otro lado el análisis regional, según cifras de Galería Inmobiliaria, en el período 2005 a 2018, se identifica que el crecimiento promedio anual fue de cerca de 64 mil hogares mientras las ventas promedio anual de viviendas nuevas fue cerca de 52 mil. Sin embargo es necesario señalar que a partir de 2010, se incrementaron las ventas de manera importante en los municipios de Cundinamarca. Teniendo en cuenta que existe un rezago entre la venta de la vivienda (que se da normalmente antes de la construcción) y su ocupación una vez está terminada, la tendencia observada está altamente relacionada con el aumento de migrantes de Bogotá hacia la región.

Instancias/competencias/intersecciones

La entidad oficial encargada de determinar los datos relacionados con población es el DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Teniendo en cuenta la que información entregada por el DANE a partir del Censo 2018 es muy general y que la extensión y complejidad de la ciudad de Bogotá amerita precisar datos en ámbito territoriales como las localidades, UPZ y manzanas, se adelanta el convenio 095 del 6 de abril de 2020 con el DANE. Este convenio tiene como objetivo elaborar retroproyecciones para el periodo 2005-2017 y proyecciones a 2024 a nivel de UPZ y a 2035 a nivel de localidad.

Para las proyecciones poblacionales se podrá tener en cuenta información de Migración Colombia relacionada con población de Venezuela, además de la información oficial del DANE de saldos migratorios.

Estado normativo y jurídico

Censo DANE 2018

Modelo de Ocupación Territorial

El modelo de ocupación territorial de la ciudad se ha construido para 3 escalas: la regional, la rural y la urbana. El modelo regional se analiza en profundidad en el tomo 2 “Las dinámicas regionales o de ciudad región” mientras el modelo rural y urbano son los temas centrales en este aparte.

Una de las acciones urbanísticas más importantes para ejercer la función pública del ordenamiento territorial y estructurar el modelo de ocupación territorial es la clasificación del suelo. La Ley 388 define que el territorio debe clasificarse en suelo urbano, suelo de expansión urbana y suelo rural. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 388 de 1997, el suelo urbano está compuesto por las áreas del territorio municipal con actividades urbanas, que cuentan con infraestructura vial, espacio público y de equipamientos y se encuentran dentro del perímetro sanitario y/o de servicios públicos domiciliarios. El suelo de expansión se define como el suelo constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se requiere para uso urbano a al plazo de la vigencia del POT. La determinación de este suelo se basa principalmente en la demanda futura y los déficits históricos de suelo, y en la apuesta del modelo sobre el nivel de densidad habitacional. El suelo rural, por su parte deberá ser el resultado de la identificación de suelos para la conservación y protección ambiental, los productivos y los centros poblados.

La ocupación, según el modelo de ocupación territorial, de las diferentes clases de suelo depende de la gestión pública, el control y vigilancia y la oferta oportuna que responda a las demandas de los hogares. Los análisis de consumo de suelo y análisis multitemporal de la huella urbana, muestran el comportamiento de este crecimiento sobre el territorio, revelan patrones de ocupación y vectores de crecimiento. En ese sentido, se identifica por un lado un desfase entre las apuestas del modelo relacionadas a la forma de ocupación del territorio, en el cual las ocupaciones de asentamientos informales, se han venido incrementando desde el año 2016. Por otro lado, también se identifican las ocupaciones formales que se desarrollan según los instrumentos de planeación y gestión intermedia, articulados o no a los objetivos del modelo.

Este modelo de ocupación territorial ha tenido ajustes en sus componentes y sistemas desde el decreto distrital 619 de 2000 hasta el proyecto de acuerdo de 2019. Los ajustes más importantes han tenido que ver con temas generales como la incorporación de la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático y con temas específicos al interior de las tres estructuras, temas normativos relacionados a edificabilidad y gestión de grandes proyectos.

Clasificación del suelo y su ocupación

El Plan de Ordenamiento Territorial mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, definió en concordancia con la ley 388 de 1997, tres tipos de suelo: *Suelo Urbano*, *Suelo de Expansión Urbana* y *Suelo Rural*. Como es bien conocido, en el marco del citado decreto, los aspectos relativos a la expansión urbana y la definición de los perímetros urbanos y de expansión en la zona norte no se concertaron entre la CAR Cundinamarca y el entonces DAPD. Por esta razón los asuntos no concertados fueron sometidos a revisión por el llamado panel de expertos, en el marco de la Misión de estudios para la definición de lineamientos para el desarrollo integral de la sabana, seleccionados por el Ministerio del Medio Ambiente y DNP. El Ministerio evaluó las recomendaciones de la Misión en termino de coherencia técnica y jurídica y con base en esta revisión se expidió la resolución 0475 de 1999⁴, en la cual se adoptaron las decisiones sobre la expansión urbana en los bordes sur-oriental, nor-oriental y norte de la ciudad. Con relación a la zona norte, el ministerio determinó la prevalencia de los elementos de alto valor ambiental y ecosistémico, determinó la conformación de la Reserva Forestal del Norte y excluyó de la concertación aproximadamente 3.000 has. de suelo de expansión en el norte de la ciudad, que pasó a ser suelo rural.

En el Acuerdo Distrital 469 de 2003 compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004 uno de los objetivos a largo plazo de ordenamiento territorial (artículo 1) es controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia (numeral 4) y promover el equilibrio y equidad territorial en la distribución y oferta de bienes y servicios a los ciudadanos (numeral 8). Este acto administrativo indicó que el perímetro urbano en los límites con las reservas forestales coincidía con los límites establecidos para dichas reservas por la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura/INDERENA, cambiando lo señalado en la cartografía del POT adoptada en el año 2000. Así mismo, indicó que el entonces DAPD, hoy Secretaría Distrital de Planeación, podrá precisar este límite con base en las decisiones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta disposición implicó la necesidad de que el texto fuese concordante con la cartografía de los perímetros. En acatamiento de lo anterior, la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal, determinaron la reglamentación del suelo urbano hasta el límite occidental de la mencionada Reserva Forestal de 1977.

En el marco de estos actos administrativos, se incluyen las decisiones del Decreto e incluyendo precisiones al perímetro urbano relacionadas con procesos de incorporaciones provenientes del régimen concertado del marco normativo anterior al POT, de los desarrollos legalizados, entre otros.

Además de la modificación citada, la revisión del POT actualizó el perímetro urbano según áreas incorporadas bajo el régimen concertado previo al POT, así como desarrollos legalizados. Con la resolución 228 de 2015 se precisó y actualizó la cartografía del POT, en concordancia con su articulado.

En efecto, el POT vigente (Decreto 190 de 2004) compiló los Decreto 619 de 2000 y Decreto 469 de 2003. En la pieza rural Norte no se incorporaron decisiones estipuladas por la Resolución 475 y 621 de 2000, las cuales propiciaban la conformación de áreas verdes y la preservación de la

⁴ Modificada por la Resolución 621 de 2000

conectividad de la reserva Van der Hammen y los Cerros orientales. Para el caso de la pieza rural de los Cerros Orientales, a pesar de la existencia de la delimitación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá desde el año 1977, no se dieron lineamientos para propender por la conservación del área protegida. En relación con las piezas rurales del Sur (Tunjuelo, Río Blanco y Sumapaz), existía un vacío jurídico relacionado con el manejo de las áreas protegidas de nivel nacional, que impidió desarrollar la norma necesaria para dar cumplimiento a los objetivos planteados para el suelo rural.

Posteriormente, la MEPOT (Decreto 364 de 2013) logra incorporar los contenidos del Decreto 3600 de 2007, y las decisiones en relación con el cumplimiento de la Decreto 1640 y Decreto 2372 de 2010 como determinantes ambientales de superior jerarquía. Además, vincula las disposiciones de las Resoluciones 475 y 621 del 2000 del Ministerio de Medio Ambiente referentes al borde norte de la ciudad y a la Reserva Forestal Regional (Hoy Reserva Forestal Productora Thomas van der Hammen); la Resolución 3194 de 2006 de la CAR, referida al Ordenamiento de la Cuenca del Río Bogotá y la Política Nacional de Gestión del Riesgo (Ley 1523 de 2012) lo cual influye en la formulación de los objetivos del ponente rural.

La propuesta de POT 2019 incorpora las normas relacionadas con el suelo rural, actualiza los mapas de amenazas y riesgos con base en los conceptos técnicos del IDIGER, incorpora la actualización del POMCA del Río Bogotá (Resolución CAR 957 de 2019) y adopta las leyes de cambio climático y páramos (Leyes 1931 de 2018 y 1930 de 2018, Ley 1523 de 2012 Sistema Nacional de Gestión del Riesgos). Sin embargo, a nivel de la pieza del Norte no reconoce las Resoluciones 475 y 621 de 2000, lo que hace que se propongan objetivos encaminados a incorporar el suelo de esta pieza al suelo urbano.

A continuación se puede comparar las decisiones sobre la clasificación del suelo que se han dado en el tiempo, con un cambio importante en el incremento del suelo de expansión en el proyecto de acuerdo del 2019:

Tabla 17. Clasificación del suelo según versión POT

Suelo	Dto. 619/2000 (has)	Dto 190/2004 (has)	Dto.364/2013 (has)	Proyecto de acuerdo 2019 (has)
Urbano	38.4030,19	37.945,23	37.567,90	38.839,11
Expansión	2.974,11	2.973,93	1.780,70	5.841,80
Rural	122.256,08	122.716,72	124.314,40	118.954,97

Fuente: elaboración propia

Respecto a la pieza rural de Cerros Orientales la propuesta de 2019 incorpora en los objetivos el Decreto 485 de 2015 y la Resolución 1766 de 2016, pero no reconoce la Resolución de la SDP 228 de 2015, en la cual se precisa el perímetro de la ciudad en el borde oriental de Bogotá. A nivel de las piezas del Sur (Tunjuelo, Río Blanco y Sumapaz), formula sus objetivos teniendo en cuenta las determinantes ambientales de superior jerarquía, como la realinderación de la RFPP Cuenca Alta del Río Bogotá efectuada en el 2014 por parte del MADS (Resolución 511 de 2012, 755 de 2012 y 0138 de 2014), y la delimitación del área de páramo Cruz Verde – Sumapaz.

Es importante anotar, que en el transcurso histórico desde la adopción del POT, se presentaron diferencias conceptuales y cartográficas en relación con los límites de los perímetros, debidos

principalmente a las fuentes de información existentes. Solamente hasta el año 2005 se oficializó la cobertura digital de la Resolución 76 de 1977 a partir del trabajo adelantado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ente que adoptó la Resolución 463 de 2005, de realinderamiento de la Reserva Forestal citada.

Aun cuando el suelo de expansión y el rural de la ciudad, presentan una presión creciente de desarrollo urbano, derivada de las actividades económicas, sociales y culturales cercanas al tejido urbano, a la conurbación, y la desarticulación de las decisiones de ordenamiento territorial entre el Distrito Capital y los municipios cercanos, la clasificación del suelo no ha cambiado sustancialmente y no se ha incorporado la categoría de desarrollo restringido, suburbana, a pesar de algunas dinámicas de este tipo de desarrollo en el suelo rural del norte.

De acuerdo con lo expuesto, las modificaciones a la delimitación de los perímetros adoptados en el año 2000, ha obedecido a las siguientes situaciones:

1. La disposición de la revisión del POT, en el artículo 147 del Decreto Distrital 190 de 2004, indicando el perímetro urbano hasta los límites con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, establecida en la Resolución 76 de 1977.
2. Los procesos de incorporaciones que se originan en procesos de concertación previos a la adopción del POT, y a los cuales aplicaba el régimen de transición, según el artículo 478 del Decreto Distrital 190 de 2004.
3. Los desarrollos de origen informal que una vez legalizados se incorporan al perímetro urbano, en virtud del artículo 2.2.6.5.1. del Decreto Nacional 1077 de 2015 y normas concordantes.
4. Imprecisiones cartográficas, Resolución 228 del 2015
5. Actos de precisión de límites entre el Distrito Capital y los municipios circunvecinos.

Los objetivos de largo plazo del ordenamiento en el Distrito Capital abordaron el tema de la informalidad urbanística, reconociéndola como problema que afecta la sostenibilidad del suelo rural, presiona la estructura ecológica y propicia la conurbación.

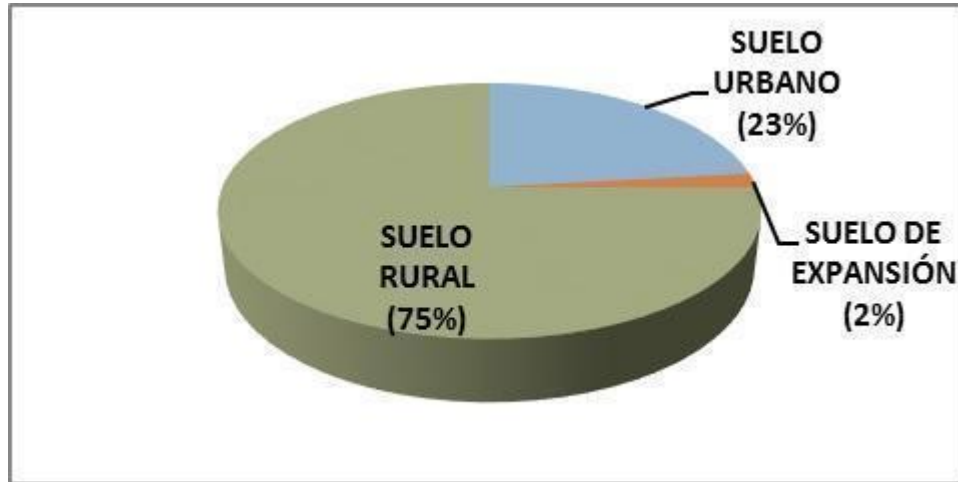
Los casos más relevantes se presentan en los límites con los municipios de Soacha y La Calera. En el primer caso la conurbación está completamente consolidada ocupando un área de 170,33 has. de las cuales 1.79 has incorporadas al Distrito Capital con mediación del IGAC y por acuerdo entre el Distrito y el Municipio de Soacha, pese a estar ocupadas por un desarrollo legalizado con anterioridad al ajuste, se mantienen sin clasificación de suelo y requiriendo un ajuste al perímetro urbano. En el segundo se presenta un caso particular donde por la precisión del límite entre estos dos Municipios, dejó un vacío normativo que no constituye reserva forestal de Cerros Orientales ni área rural, ocupando un área de 8.09 ha.

Ajuste y amojonamiento del perímetro del Distrito en el desarrollo Caracolí, en límites con el municipio de Soacha por acuerdo entre las partes y el IGAC en el año 2011, lo cual implica el respectivo ajuste del Perímetro Urbano y Clasificación del Suelo en el Distrito Capital para el Sector.

Según análisis cartográficos consignados en la Base de Datos Geográfica Corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación al año 2020 y los jurídicos, el Distrito Capital cuenta con un área total aproximada de 163.637,89 Has de las cuales 37.985,95 Has corresponden a suelo urbano y 2.974,36 Has. a suelo de expansión, el resto del área 122.676,58 Has hace parte de los suelos

rurales del distrito. Esto quiere decir que el área urbana total de los suelos que pueden albergar usos urbanos representa solo el 25% del área total del Distrito.

Imagen 1. Áreas generales POT



Fuente: Equipo POT - DPP (2020)

El tratamiento de desarrollo cuenta con aprox. 5.116 Ha brutas distribuidas en 133 planes parciales. A corte a marzo del 2020: 1.706 Ha se han viabilizado en 53 planes parciales adoptados (equivalente al 33.35%), 633 Ha se encuentran en etapa de formulación (En 15 planes parciales equivalentes al 12.38%), 204 Ha están en determinantes (2 planes parciales equivalentes al 3.99%) y 2.572 Ha se encuentran en 63 planes parciales pre-delimitados equivalentes al 50.28% restante, sin trámite a la fecha ante la SDP. De ellos, se identifica que los planes parciales de desarrollo cuentan con diferentes particularidades como es: localizarse en suelo en ladera, en zonas que deben adelantar PMRRA, en Cerros de Suba y Cerros Orientales con densidad restringida, entre otros.

Patrones de ocupación, consumo de suelo y vectores de crecimiento

Huella urbana

A partir del estudio contratado por la administración pasada, ‘La huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá región’ realizado por la empresa consultora IDOM en 2017, se obtuvieron los siguientes datos de población, densidad urbana y huella urbana para Bogotá. Es importante mencionar que este estudio no contaba con los datos del Censo DANE, así que sus resultados son solo aproximaciones generales a las dinámicas de ocupación, concentración y densidad de personas que serán ajustados con los datos que el DANE ajuste para Bogotá.

Tabla 18. Población, densidad y huella urbana para Bogotá y región para los años 2005, 2010 y 2016

Año	Población (hab)	Huella Urbana (ha)	Densidad poblacional bruta (hab/ha)
2005*	6.778.691	33.558	202
2010**	7.363.782	35.747	206
2016**	7.980.001	36.143	221

*Censo DANE, Tenemos datos ajustados?,

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio 'La huella urbana para los municipios que conforman el área Bogotá-región', IDOM (2017)

La huella urbana de Bogotá ha crecido en el período 2005-2016, 7% y teniendo en cuenta el crecimiento poblacional urbano, se puede decir que ha venido aumentando su densidad poblacional de 202 personas/ ha. a 221 personas/ha. Al contrastar estos datos con los analizados en el marco del Decreto Distrital 619 de 2000, se puede verificar que de densidad promedio se ha mantenido: para el año 1964 se calculó una densidad de 214 personas/ha mientras que para el año 1996 se calculó en 200 personas/ha. Lo anterior implica también un consumo de suelo promedio para el año 2016 de 45 m²/persona.

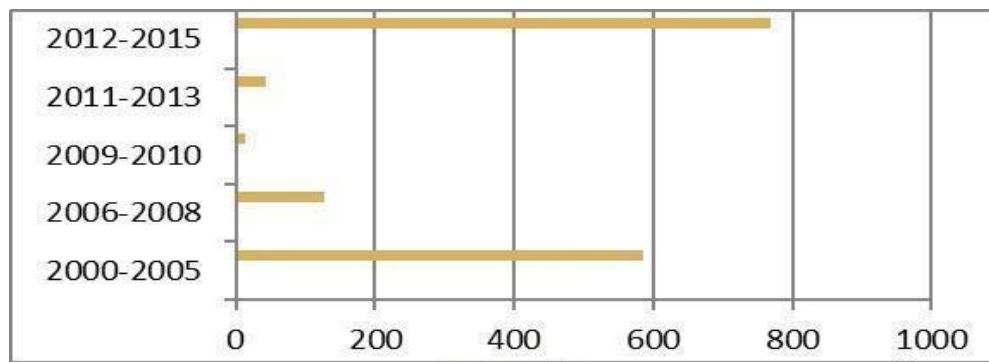
A estos datos vale la pena mencionar otros que se derivan de las prácticas actuales en planes parciales donde las densidades están alrededor de las 200 unidades por hectárea Neta Urbanizable, 370 unidades sobre área útil. Para los planes parciales que plantean como único uso el residencial se estima que el promedio de la densidad de viviendas corresponde a 225 UnViv/A.N.U. Es de resaltar que en 3 de los 5 planes parciales analizados, el producto ofertado corresponde en su totalidad o en mayor medida a Vivienda de Interés Social y/o prioritario. Al observar el ejercicio de Planes Parciales con usos mixtos, se observa que la densidad promedio baja con relación a los planes parciales que generan exclusivamente uso residencial pasando de 225 UnViv/A.N.U a 184 UnViv/A.N.U; dicha situación se debe a que varios de los planes parciales estudiados generaron usos dotacionales de gran escala ("*Ciudad La Salle*" y "*Tintalito Oriental*") así como también áreas para el desarrollo de usos comerciales, como el caso de los planes parciales localizados en el POZ Norte "*Ciudad Lagos de Torca*". En cuanto a los planes parciales en POZ, se evidencia una diferencia sustancial entre el promedio de viviendas calculado para el Plan Parcial "*Tres Quebradas*" (108 UnViv/A.N.U) y para los planes parciales del POZ Norte (269 UnViv/A.N.U). Dicha diferencia se debe a que el Plan Parcial "*Tres Quebradas*" presenta condiciones topográficas complejas, dada las altas pendientes del terreno y a la diferencia de productos inmobiliarios ofrecidos en cada caso, ya que por ejemplo en "*Tres Quebradas*" se plantea la construcción de vivienda unifamiliar con lote para el desarrollo de actividades productivas, mientras que en el POZ Norte se generará vivienda multifamiliar en altura.

Ocupaciones informales del suelo

Un componente importante del crecimiento de la ciudad está representado por los desarrollos informales. Si bien estos procesos no presentan las mismas dinámicas de décadas anteriores, aún

constituyen una considerable cantidad de suelo que se incorpora paulatinamente, sobre todo en áreas periféricas de la ciudad. En efecto, los datos muestran que entre el año 2000 y 2015 se han ocupado mediante estos procesos aproximadamente 1.537 Has de origen informal en la ciudad.

Imagen 2. Asentamientos de origen informal



Fuente: D.I.C.E (2016)

La Secretaría Distrital de Hábitat con corte a marzo 2020, reportó 25.801 ocupaciones informales de las cuales el 45% se encuentran en suelo urbano, el 41,40% en suelo rural, y el 13,6% en suelo de expansión. Para la identificación de los nuevos asentamientos de origen informal se tuvieron en cuenta únicamente las ocupaciones consolidadas y en proceso de consolidación que estuviesen agrupadas y conformaran una unidad urbanística, las cuales, una vez analizadas representan un 59,48% sobre el total de ocupaciones reportadas. Las localidades que reportan mayor número de ocupaciones en suelo rural son Ciudad Bolívar con 7.351 ocupaciones y Usaquén con 1.589 ocupaciones. Además, del total de ocupaciones reportadas, aparecen **5.621** como deshabitadas y **19.676** ocupaciones como habitadas con uso predominante de vivienda de acuerdo con la última fuente de Catastro Distrital. Del resto de ocupaciones no se reporta información sobre su estado de habitabilidad. En este sentido los vectores de crecimiento informal se concentran en borde oriental y en el sur trayendo como consecuencia la ocupación de zonas destinadas a suelo de protección, ocupación de áreas de riesgo no mitigable por remoción en masa o por inundación. Incluso en el borde sur presiona las dinámicas de conurbación con Soacha. Cerca de 15.000 hogares (Fuente: SIG-SDP, 2018) están localizados en áreas no aptas para la construcción, tales como: zonas de Amenaza Alta por Remoción en Masa o inundación, áreas de Ronda Hídrica y ZMPA ríos, Quebradas, Canales y Zanjones, Parque Entrenubes y Humedal Tibanica, o Servidumbre de líneas de alta tensión.

Tabla 19. Área ocupada por desarrollos informales según clasificación de suelo

Clase de suelo	Área (has)
Suelo urbano	26,87 has
Suelo de expansión	58,26 has
Suelo rural	176,71 has
Total	262,23has

Fuente: SDP, Direcciones de Legalización y mejoramiento integral de barrios

En estas zonas la prestación de servicios públicos, en especial acueducto y alcantarillado es limitada, y en algunos casos es prestada por empresas comunitarias.

Desequilibrios Territoriales y población

En general, la población más pobre se concentra espacialmente en localidades que presentan los peores estándares urbanos. Uno de los indicadores más relevantes de segregación se concentra justamente en la dinámica del mercado formal de vivienda. Durante el período 2002 a 2017 el 56,2% de las viviendas formales iniciadas se localizaron en: Kennedy, Bosa, Usme y Ciudad Bolívar. Esto quiere decir que, de las 232 mil unidades iniciadas, 130 mil se construyeron en esas localidades.

La proporción aumenta si hace énfasis en los últimos años. Durante el periodo 2013-2016, la participación de las localidades mencionadas en las iniciaciones subió al 72%, a la vez que la oferta de VIP en la ciudad presentó una reducción sostenida desde el año 2012, llevando a niveles prácticamente nulos en 2017 y concentrándose específicamente en grandes intervenciones promovidas por el Gobierno Nacional y en Planes Parciales de Desarrollo, los cuales concentraron el 90,1% de la oferta.

La ubicación de los planes parciales donde se concentran productos VIS-VIP coincide con las localidades con mayores Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- de la ciudad y, por lo tanto, de bajos estándares urbanísticos y de difícil accesibilidad, lo cual, a su vez coincide con zonas de la ciudad que presentan los menores valores de referencia del suelo y permiten la construcción de viviendas de bajo costo.

Instancias/competencias/intersecciones

Las decisiones en relación con el perímetro urbano de la ciudad son autonomía del Distrito Capital, es claro que las normas estructurales relacionadas con la Estructura Ecológica Principal y las Áreas Protegidas de diversos órdenes, deben ser acogidas y armonizadas integralmente, a efectos de evitar riesgos antijurídicos derivados de las diferencias conceptuales o cartográficas que se han presentado a partir de la adopción del POT.

Por otra parte, la definición de los perímetros debería estar enmarcada en la revisión de los resultados obtenidos con la implementación de los instrumentos de planificación y gestión y la política de ocupación del suelo. Se encontró que, aun cuando el área de expansión corresponde a 2.974 ha, solamente en el 22,40 %, correspondiente a 666 has., se han adoptado planes parciales, y únicamente el 13,84% de los planes parciales adoptados se ha licenciado, de acuerdo a los datos obtenidos de la Base BDGC SDP 2020.

Estado normativo y jurídico

Las disposiciones relacionadas con la clasificación del suelo corresponden a las normas urbanísticas estructurales y hacen parte del componente general del POT a la luz de las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004.

La cobertura de estos suelos ha tenido variaciones derivadas de la revisión del POT, de procesos de incorporaciones y de los desarrollos legalizados.

En la actualidad, los perímetros adoptados en virtud del Decreto Distrital 190 de 2004 presentan las siguientes actuaciones, relacionadas con modificaciones o precisiones, según el caso:

- Decreto Distrital 469 de 2003, artículo 117, modificación relacionada con los límites con los Cerros orientales.
- Decreto Distrital 469 de 2003, modificaciones relacionadas con los actos de incorporaciones por transición de norma y legalizaciones.
- Otras incorporaciones derivadas de procesos de legalización.
- Resolución SDP 228 de 2015: precisión cartográfica que acata lo previsto en el artículo 147 del Decreto Distrital 190 de 2004 para el perímetro urbano en el límite con los Cerros Orientales.
- Resolución 1272 de 2018: Modifica la Resolución 228 de 2015 por fallo judicial.
- Redelimitación el Perímetro del Distrito con Soacha en el sector del desarrollo Caracoli en el año 2011
- Resolución 1751 de 2016: Precisión del perímetro rural del límite entre el Distrito Capital y el municipio de La Calera.
- Resolución 1985 de 2017. Por el cual se hacen unas precisiones a la cartografía del Decreto Distrital 190 de 2004 - Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá; Perímetro expansión Sector Nor – Oriental.

Es importante mencionar que los planes parciales de desarrollo, adoptados sobre el Suelo de Expansión suponen la incorporación al perímetro urbano de la ciudad en virtud de lo dispuesto en la Ley 388 de 1997; sin embargo, a la fecha no se han actualizado el perímetro urbano y de expansión urbana en virtud de tales planes, por cuanto no se ha corroborado la finalización del proceso de urbanización respectivo a cada plan aprobado.

Se debe considerar, en consecuencia, la necesidad de que la revisión del POT actualice los polígonos y cartografía en aspectos como los mencionados en el numeral 2.2.2., los cuales se constituyen en determinantes para el ordenamiento territorial. Estos son:

- Fallo del Consejo de Estado Cerros Orientales: Desarrollo de la Acción Popular 00662 de 2005
- Fallo del Consejo de Estado Río Bogotá: Desarrollo de la Acción Popular 2001-90479
- Modificación de la ZMPA del Río Bogotá y Parque Lineal del Río Bogotá por parte de la CAR – Cundinamarca
- Actualización de mapas de amenazas y riesgos –IDIGER.
- Realinderación de la RFPP Cuenca Alta del Río Bogotá en 2014 por parte del MADS. (Resolución 511 de 2012, 755 de 2012 y 0138 de 2014)
- Delimitación del área de páramo Cruz Verde – Sumapaz:
- Adopción de los Planes de Manejo de la RFP Bosque Oriental de Bogotá (Resolución MADS 1766 de 2016), RFP Regional del Norte de Bogotá TVdH (Acuerdo CAR 021 de 2014) y del Plan de Manejo del área de ocupación pública prioritaria (Decreto distrital 485 de 2015).
- Actualización del POMCA del Río Bogotá en 2019 (Resolución CAR 957 de 2019)

- Adopción de las leyes de cambio climático y páramos (Leyes 1931 de 2018 y 1930 de 2018 respectivamente)
- Adopción del POZ Norte o Lagos de Torca (Decreto distrital 088 de 2017)
- Acotamiento de rondas (Decreto 2245 de 2017, compilado en Decreto Único Reglamentario 1076 Sector Ambiente)
- Ley 1523 de 2012, Sistema Nacional de Gestión del Riesgos
- Decretos 3600 de 2007 (OT rural) y 1807 de 2014 (Amenazas y Riesgos) compilados en el Decreto 1077 de 2015
- Decreto 566 de 2014. Política pública de ecourbanismo y construcción sostenible
- Resolución 1874 de 2019 protocolo de implementación para el cumplimiento de porcentajes de ahorro en agua y energía
- Marco normativo humedales
- Plan de Manejo Parque Nacional Natural Sumapaz
- Armonización de las normas relacionadas con áreas protegidas distritales con las determinantes ambientales como el POMCA del Río Bogotá, Área de Páramo Cruz Verde – Sumapaz y acotamiento de rondas hídricas.
- Resolución 228 de 2015 precisión del perímetro urbano en el borde oriental de Bogotá
- Zonas de recarga de acuíferos
- Corredores ecológicos

Adaptación al cambio climático

La variabilidad y cambio climáticos son conceptos complementarios que en términos de alcance, origen y manifestación que requieren algunas precisiones las cuales se definirán a continuación:

La variabilidad climática se refiere a las variaciones en el estado medio del clima en todas las escalas temporales y espaciales más allá de fenómenos meteorológicos determinados (PNCC, 2017)⁵. En este sentido, se evidencia que a medida que pasan los años, el clima se manifiesta ocasionalmente diferente al patrón establecido para una región o territorio, trayendo así lo que se conoce como anomalías climáticas. La repetición cíclica de anomalías climáticas en una región se asocia con la variabilidad climática (oscilaciones alrededor de las condiciones normales o de los patrones establecidos en un lugar).

El Cambio Climático según la definición oficial del IPCC⁶, 2014 en el Artículo 1°, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), es el “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”. Esta actividad humana está asociada al consumo de combustibles fósiles, la

⁵ Política Nacional de Cambio Climático PNCC

⁶ Panel Intergubernamental de Cambio Climático por sus siglas en inglés Intergovernmental Panel on Climate Change -IPCC

tala de bosques y otras prácticas que incrementan la concentración de gases de efecto invernadero (GEI)⁷ en la atmósfera.

Proyecciones más importantes sobre el cambio climático

Según el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), (i) las consecuencias para el clima de un aumento de la temperatura de 2 °C son mucho mayores que en el caso de un incremento de 1,5 °C, y no estamos bien encaminados en ninguno de estos dos escenarios. En el caso de un aumento de la temperatura de 1,5 °C, el número de personas expuestas a riesgos relacionados con el clima y susceptibles a caer en la pobreza se podría reducir en varios cientos de millones en comparación con un aumento de 2 °C. A menos que se tomen medidas urgentes, el cambio climático podría empujar a otros 100 millones de personas a la pobreza para 2030⁸.

Conforme a lo anterior en la Conferencia de las Partes (COP) número 21, realizada en París en diciembre de 2015, Colombia se comprometió a reducir el 20% de sus emisiones a 2030. Este compromiso fue aprobado por el Congreso de la República en junio de 2017 y obliga jurídicamente al país a cumplir con su meta establecida en París. Para el cumplimiento del compromiso asumido por Colombia, cada sector está determinando las medidas con las cuales cumplirá su parte de reducción del 20% de emisiones. Las medidas sectoriales finales para su cumplimiento aún no han sido definidas, sin embargo, están ya incluidas en los PAS⁹ formulados por cada ministerio.

Los nuevos escenarios de cambio climático para Colombia 2011-2100 del IDEAM concluyen que, si bien todo el país será afectado, los impactos variarían sustantivamente de región en región. En la región capital se espera un aumento de entre el 10-30% en las precipitaciones para el periodo entre 2011-2100 y de más de 2 grados en la temperatura media, lo que sin duda se traducirá en mayores amenazas tanto de inundación y deslizamiento, como de sequías y alteración del uso del suelo. Estos escenarios de aumento de precipitación y temperatura no contemplan la exacerbación de eventos derivados por el fenómeno de La Niña y El Niño, como se explicó anteriormente, lo que hace impredecible y más vulnerable al territorio capital.

De acuerdo con el Índice de Riesgo Municipal, Bogotá es la ciudad con el mayor nivel de riesgo climático del país. Esto se debe principalmente a las amenazas a las cuales se enfrenta, a los altos niveles de vulnerabilidad de la ciudad y su población, y de la baja capacidad de adaptación de sus instituciones (IDEAM, 2017). La ciudad se enfrenta a diferentes amenazas incluyendo incendios

⁷ Componente gaseoso de la atmósfera, natural o antropógeno, que absorbe y emite radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación terrestre emitida por la superficie de la Tierra, por la propia atmósfera y por las nubes. Esta propiedad ocasiona el efecto invernadero. El vapor de agua (H₂O), el dióxido de carbono (CO₂), el óxido nitroso (N₂O), el metano (CH₄) y el ozono (O₃) son los gases de efecto invernadero primarios de la atmósfera terrestre. Además, la atmósfera contiene cierto número de gases de efecto invernadero enteramente antropógeno, como los halocarbonos u otras sustancias que contienen cloro y bromo, y contemplados en el Protocolo de Montreal. Además del CO₂, N₂O y CH₄, el Protocolo de Kyoto contempla los gases de efecto invernadero hexafluoruro de azufre (SF₆), los hidrofluorocarbonos (HFC) y los perfluorocarbonos (PFC), - Quinto Informe IPCC- Grupo de trabajo

⁸ [HTTPS://WWW.BANCOMUNDIAL.ORG/ES/TOPIC/CLIMATECHANGE/OVERVIEW#1](https://www.bancomundial.org/es/topic/climatechange/overview#1)

⁹ Los Planes de Acción Sectorial de Mitigación para el Cambio Climático (PAS) son un conjunto de acciones, programas y políticas, que permitirán reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) frente a una línea base de emisiones proyectadas en el corto, mediano y largo plazo. Representan, por lo tanto, una oportunidad para que las acciones de mitigación identificadas en cada sector contribuyan a lograr los objetivos de desarrollo del mismo, generando adicionalmente co-beneficios económicos, sociales y ambientales

forestales, eventos de movimientos en masa, sequías e inundaciones, lo cual presenta importantes riesgos para la seguridad alimentaria, el recurso hídrico y la biodiversidad.

Bogotá es la ciudad con mayores emisiones de CO₂eq en el país, debido a su tamaño, población y sus patrones de producción y consumo. De acuerdo con la línea base de GEI publicado por la SDA 2013, se obtuvo como resultado un total de 16.279.278.64 toneladas de emisiones brutas en unidades de CO₂ equivalente. Estos resultados se complementaron con los de la contabilización de las categorías de: energía, con 10,6M tCO₂eq (65%)¹⁰; procesos industriales, 5,3M tCO₂eq (0.03%); agricultura, silvicultura y usos del suelo (ASUS) 25M tCO₂eq (15.3%); residuos, 3,2M tCO₂eq (20%); y toneladas de dióxido de carbono (CO₂) de 98.286,6 tCO₂eq (JBB, 2017) por parte del arbolado urbano.

Las principales fuentes de emisión de GEI en Bogotá son las fuentes estacionarias en la que se consumen combustibles fósiles, seguidas por el transporte (fuentes móviles) y finalmente por la disposición de residuos sólidos. En el indicador de distribución de las emisiones totales de CO₂ por fuentes de emisión, se confirma que para todas las ciudades que la principal fuente de emisión son las fuentes estacionarias; la segunda categoría con mayor representatividad es el transporte, incluyendo el carretero y el aéreo; le siguen la proporción de las emisiones por generación e incineración de residuos y generación de aguas residuales¹¹.

Estado actual/Análisis/balance

El Plan de Ordenamiento Territorial vigente (Decreto 190 de 2004), no aborda el fenómeno del cambio climático dentro de su reglamentación y se concentra en los análisis y desarrollo exclusivo de los tipos de amenazas y riesgos, bajo el criterio de diferenciar las formas de manejo de la vulnerabilidad y las amenazas, así como la mitigación de los riesgos.

Así mismo, vale la pena poner en consideración que el desarrollo conceptual y técnico en materia de amenazas y riesgos ha evolucionado significativamente en el mundo desde el 2000, particularmente en razón a su asociación con los fenómenos de cambio climático y a los debates sobre justicia ambiental, los cuales suman una dimensión social y profundidad a las consideraciones sobre el ordenamiento que no se reflejan en las disposiciones del plan vigente.

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

10 Como parte de la categoría de energía el transporte aéreo y terrestre representa el 31% del total de emisiones de Bogotá D.C., equivalente a 5.06M tco₂eq. Igualmente, el uso de energía en edificaciones residenciales, comerciales e institucionales representa el 11% del total de emisiones, equivalente a 1.8M tco₂eq

11 Cabe anotar que el valor presentado para Bogotá tiene en cuenta alcance 1 y 2 de la metodología GPC. Si sólo se reporta alcance 1, las fuentes móviles son las que mayor participación tienen y según lo reportado en el 3era Comunicación Nacional de Cambio Climático, las fuentes móviles son las que mayor participación tienen.

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

Las siete líneas de análisis se tratan en cinco secciones que son: i) manejo de vulnerabilidad, ii) inundación, iii) remoción en masa y adecuación de zonas de riesgo, iv) riesgo tecnológico, y v) riesgo sísmico. La primera abarca el manejo la vulnerabilidad de la población frente a las condiciones de riesgo no mitigable y las formas de rehabilitación ambiental requeridas como mecanismos de prevención. De la segunda a quinta sección, se hace seguimiento a diferentes tipos de riesgos existentes en el D.C. y a sus respectivas medidas estructurales de mitigación¹²

La Modificación excepcional del POT 364 de 2013 (MEPOT), es el primer instrumento de ordenamiento que aborda el Cambio Climático dentro de las decisiones territoriales en su componente general con la incorporación del capítulo Gestión del Riesgo y Cambio Climático.

Las actuaciones desarrolladas en el Capítulo de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo se basan en la regulación del territorio que involucran medidas integrales de mediano y largo plazo como: un modelo de ocupación territorial denso y compacto, que tuvo en cuenta la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo asociada a la variabilidad climática. Adicionalmente se ordena el territorio en consonancia con la distribución de fuentes de agua, reduciendo el riesgo de desabastecimiento hídrico. La definición de usos del suelo, delimitación de áreas de reserva y suelo de protección, la expedición de normas de edificación y urbanización, la orientación de los sistemas de transporte y de las actividades de alto impacto.

La MEPOT planteó el desarrollo de un conjunto de decisiones y acciones orientadas a adaptar el territorio al cambio climático: 1.) Articulación Regional 2.) Fortalecimiento de la Estructura Ecológica principal. 3.) Decisiones ambientales sobre el territorio distrital. 4.) Diseño y desarrollo de instrumentos y mecanismos para la gestión interinstitucional.

A. Articulación Regional:

- Corredor Ecológico Regional del Río Bogotá. El río Bogotá, su ronda hidráulica y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, conforman el corredor ecológico regional conocido como “Parque Especial de Protección por Riesgo del Río Bogotá – PEPRRB.
- Proyecto de Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del río Bogotá.

B. Fortalecimiento de la Estructura Ecológica Principal. El desarrollo de esta información se encuentra en el Capítulo de Estructura Ecológica principal del presente diagnóstico.

¹² DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL DECRETO 190 DE 2004, REVISIÓN 2018

- Declaración de Nuevas Áreas Protegidas.
- Redelimitación y ampliación de áreas protegidas existentes.
- Recategorización del Sistema Distrital de Áreas Protegidas.

c. Decisiones ambientales sobre el territorio distrital.

- Bordes: en el oriente las áreas no ocupadas que resulten excluidas de la Reserva Forestal por decisiones derivadas del fallo, en la propuesta se definen como un nuevo Parque de la Red General: Parque Borde Oriental, el cual mantendrá su clasificación como suelo rural y de protección. En el norte la incorporación, reconocimiento y articulación con la Reserva Forestal Productora del Norte Thomas van der Hammen. En el borde occidental la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, que constituye un corredor ecológico regional, como eje integrador de la Estructura Ecológica Principal y La Zona de Manejo y Preservación Ambiental ZMPA del Río Bogotá se clasifica como suelo rural y suelo de protección. En el sur la Reserva Campesina de Producción agroecológica.
- Se prohíbe el desarrollo de nuevas actividades extractivas de recursos naturales no renovables en el perímetro urbano del D.C. y se establece un régimen de transición para regular las actividades extractivas existentes.
- Condicionamientos para adelantar procesos de urbanización, parcelación y/o construcción en zonas o áreas de amenaza alta, media y baja por fenómenos de inundación en zonas de Amenaza alta y media¹³

Por otro lado, la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá – RGPOT, propone la relación entre la resiliencia ambiental, el cambio climático y la gestión del riesgo. Es precisamente el concepto de resiliencia el que se suma a la propuesta a diferencia de su antecesor la MEPOT.

Esta revisión aborda el tema de cambio climático al igual que la MEPOT desde el componente general y se incluye desde el principio de sostenibilidad, la política territorial de ecoeficiencia y los objetivos y estrategias específicas de esta Política.

Las actuaciones desarrolladas en el Capítulo Resiliencia, Gestión del Cambio Climático y Gestión Del Riesgo reconocen los **Escenarios Climáticos** de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático del IDEAM y el PRICC, como un insumo para la toma de decisiones y desde el escenario de cambio climático se identifican la potencialización de las amenazas y los riesgos reconocidos para Bogotá, en cumplimiento del Decreto Nacional 1077 de 2015. Las decisiones incluida en la MEPOT fueron:

- El Modelo de Ocupación en su propuesta conceptual propicia mantener un modelo de ocupación denso y compacto, generando las condiciones necesarias para gestionar nuevos centros de oferta de servicios urbanos vitales.
- Los predios que se localicen en amenaza media por inundación por desbordamiento que se encuentre sujetos al Tratamiento Urbanístico de Renovación Urbana y Desarrollo deben adjuntar a las licencias de urbanización, los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómeno de inundación por desbordamiento.

¹³ CON BASE CARTILLA LAS GRANDES POLÉMICAS SOBRE LA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL POT 2013

- Medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático garantizando ser de largo plazo, y las cuales se desarrollan puntualmente en las estructuras del POT:
 - Estructura EEP: creación de nuevas áreas protegidas, incremento de coberturas blandas mediante la implementación del perfil de naturalidad, incorporación de sistema urbano de drenaje y reglamentación de los sistemas urbanos de drenaje sostenible. El desarrollo de esta información se encuentra en el Capítulo de Estructura Ecológica Principal del presente diagnóstico.
 - Estructura Funcional y de Soporte: i. Movilidad baja en carbono y desarrollo orientado al transporte, priorización transporte público, red de ciclo infraestructura, ii. Infraestructura para la gestión integral de residuos, promoción de uso de tecnologías para el aprovechamiento y transformación de residuos sólidos, no ampliación del relleno, habilitación de suelo para disposición de Residuos de Construcción y Demolición. iii. Eficiencia energética en alumbrado público e infraestructura de soporte para FNCER, implementación de las medidas de eficiencia energética en el alumbrado público de la Ciudad y desarrollo de la infraestructura de soporte para el uso de fuentes no convencionales de energía Renovable (FNCER) en el suelo urbano y rural. iv. Implementación de un modelo de desarrollo rural sostenible orientado a la reconversión productiva, la implementación de sistemas agroecológicos y la estabilización de la frontera agropecuaria para el Distrito Capital vi. Promoción del uso eficiente del recurso hídrico y energético, la gestión de residuos y la movilidad sostenible en edificaciones nuevas.
 - Estructura Social y Económica: identificación de áreas estratégicas de oportunidad social y económica ADN, DI, ZIT, Ámbitos Estratégicos de Escala.
 - Zonal: asociados a infraestructura de transporte público y de equipamientos.
 - Norma urbanísticas generales suelo urbano y rural: inclusión de barrios objeto de mejoramiento integral que se encuentra consolidados en suelo urbano, inclusión como acción de mitigación la construcción de cuartos de acopio de residuos sólidos, obligaciones de puntos de posconsumo, definición de cupos obligatorios para bicicletas, incentivos para urbanización y construcción sostenible, en tratamiento de renovación urbana, obligación de zona blanda de andenes sembrada con las especies de vegetación

A pesar de que la RGPOT presenta una propuesta robusta en cuanto a los temas de cambio climático, toma decisiones contradictorias con respecto a su propuesta conceptual como la variación del ancho de la ZMPA para el área correspondiente al borde occidental de Bogotá entre el humedal La Conejera y el río Tunjuelo disminuyendo de esta forma el suelo de protección. Por otra parte, prioriza proyectos como Ciudad Norte, Ciudad Usme, Ciudad Río, Ciudad Lagos del Tunjuelo expandiendo la ciudad hacia sus bordes en contraposición de un modelo territorial denso y compacto.

Instancias/competencias/intersecciones

1. Son de fundamental importancia para la acción climática y la gestión del riesgo de desastres de la ciudad, la articulación y sinergia entre el POT y los instrumentos internacionales, nacionales y distritales reconociendo los diferentes elementos conceptuales y técnicos planteados para la definición de la estrategia de acción climática.
2. La formulación del POT debe tener en cuenta los instrumentos Distritales de cambio climático que cuenten con planes de acción, esto con el fin de aprovechar la información ya consolidada y las metas distritales trazadas a largo plazo para la ciudad.
3. La Administración Distrital ha realizado avances recientes articulándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el marco de Sendai y el Acuerdo de París, junto con la introducción de marcos locales para la acción climática y la gestión del riesgo de desastres. La articulación entre los diferentes instrumentos de planificación y un mayor compromiso desde la política pública son tareas aún pendientes que hasta ahora empiezan a orientarse con la expedición de la L1931/18.

Estado normativo y jurídico¹⁴

Marco Internacional

- Protocolo de Kyoto, en diciembre de 2015 se aprobó el Acuerdo de París [3], mediante el cual se redefinieron las metas y compromisos globales para garantizar que la temperatura promedio del planeta se mantenga por debajo de 2 grados centígrados. Para lograr esto, los países firmantes del Acuerdo se comprometieron a presentar sus NDC's y a través de ellas ratificar sus compromisos para la reducción de emisiones de GEI y las medidas de adaptación. En este marco, Colombia presentó su NDC de 2016, donde se comprometió a reducir en un 20% sus emisiones a 2030 y a implementar diferentes medidas de adaptación a partir de 2020, una vez cumplía su vigencia el protocolo de Kyoto. En 2018, la Corte Constitucional aprobó la NDC y con ella el compromiso de Colombia frente a la CMNUCC.
- Hábitat III la Nueva Agenda Urbana, La tercera conferencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos realizada en Quito en octubre de 2016 dio importantes lineamientos a los países y ciudades del mundo frente a la acción climática. Además de incluirlo como un principio y pilar fundamental de la Nueva Agenda Urbana, la cual propone 5 “drivers” específicos para la acción climática en las ciudades: (i) planificación y diseño urbano; ii) la gobernanza urbana; (iii) la economía urbana; (iv) inclusión y participación; (v) información, datos y gestión del conocimiento. Entre ellos, vale la pena hacer énfasis en la importancia de la planificación y el diseño urbano como medida de mitigación y adaptación al cambio climático. Propender por formas y modelos urbanos compactos, conectados, integrados e inclusivos tiene múltiples beneficios y permite cambios transformadores hacia rutas de desarrollo urbano resilientes, eficientes y bajas en carbono. Este modelo de desarrollo urbano contrarresta la comprobada correlación negativa entre densidad y emisiones de CO2 eq per cápita, demostrando la importancia y relevancia de la forma urbana en contribuir a mayores

¹⁴ Con base documento técnico de soporte libro 1

eficiencias en transporte, servicios públicos, gestión de residuos y en general frente a la adaptación al cambio climático (New Climate Economy, 2014 – CC Paper).

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sirven como marco general para el resto de las componentes de la Agenda 2030. Constituido por 17 objetivos que abordan problemáticas sociales, económicas y ambientales, los ODS incluyen diferentes metas y lineamientos para la acción climática. Específicamente, se destacan cuatro ODS que tienen un vínculo directo con la problemática ambiental en Bogotá, a saber: ODS 7 – Energía sostenible, ODS 11 – Ciudades sostenibles, ODS 13 – Acción climática y ODS 15 – Vida terrestre.

Marco Nacional

- CONPES 3700 de 2011, que nace de la necesidad de generar una institucionalidad a nivel nacional para la gestión del Cambio Climático. El CONPES 3700 reconoce la necesidad de tener una estrategia tanto en adaptación al cambio climático como de reducción de emisiones de GEI a nivel nacional, territorial y sectorial. Para hacerlo, el país creó dos estrategias; una financiera y una institucional. La estrategia institucional está conformada por el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), (reglamentado por el Decreto 298 de 2016) y actúa como marco para diferentes acciones de cambio climático y la financiera la Conformación y puesta en marcha del Comité de Gestión Financiera y elaboración de un plan de trabajo que deberá ser presentado a la COMECC para su aprobación en su primera sesión anual.
- Ley de Cambio Climático. De acuerdo con las directrices de la Ley 1931 de 2018, los POT deben implementar la gestión del cambio climático, haciendo énfasis en la implementación de esquemas de mitigación de los GEI, e incorporando acciones para la adaptación y articulando estas decisiones a la gestión del riesgo. En este contexto, se prevé la implementación de instrumentos de planificación como los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) (Art. 17), los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) (Art. 18), y los programas y proyectos de adaptación al cambio climático. El plazo para su implementación es agosto del año 2021.
- Política Nacional de Cambio Climático (MADS ,2016). La política nacional de Cambio Climático tiene como objetivo una gestión del cambio climático que reduzcan los riesgos asociados por el Cambio Climático (DTS CG 2017). Sus cinco líneas estratégicas se basan en la Nueva Economía del Clima que fue un ejercicio de referencia mundial en el que participó Colombia junto a otros seis países, y donde se hace énfasis y diferenciación en estrategias para el desarrollo urbano y rural que sirven como base para el desarrollo de estrategias locales. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC). El PNACC es una acción liderada por el DNP con el apoyo del MADS, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), y su objetivo es reducir el riesgo y los impactos socioeconómicos y ecosistémicos asociados al cambio y la variabilidad climática, así como identificar impactos positivos y mecanismos para sacar provecho de ellos. La finalidad del PNACC es reducir la vulnerabilidad del país e incrementar su capacidad de respuesta frente a los impactos del cambio climático. Planes de mitigación y adaptación al Cambio Climático de los sectores a nivel nacional. Los Planes de Acción Sectorial de Mitigación al Cambio Climático (PAS) son un conjunto de acciones, programas y políticas encaminadas a reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) frente a una línea base de emisiones proyectadas en el corto, mediano y largo plazo. Representan una oportunidad para que las acciones de mitigación realizadas en

los sectores contribuyan a lograr los objetivos de desarrollo, generando co-beneficios económicos, sociales y ambientales. El PAS al Cambio Climático del sector Vivienda y Desarrollo Urbano, definió siete líneas estratégicas con un total de cuarenta y un medidas. Las líneas estratégicas definidas son: 1) Desarrollo Territorial Sostenible; 2) Ciudades Sostenibles; 3) Construcción eficiente y sostenible; 4) Productividad y competitividad del sector; 5) Habitabilidad de la vivienda nueva y existente; 6) Gestión integral de la energía y; 7) Materiales de construcción eficiente.

Marco regional y distrital para la acción climática

- Plan Regional Integral de Cambio Climático de Bogotá – Cundinamarca (PRICC). A nivel regional se desarrolló entre los años 2010 y 2014 el Plan Regional Integral de Cambio Climático de Bogotá – Cundinamarca (PRICC), que responde a uno de los modelos piloto mundiales que ha impulsado Naciones Unidas para fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales de constituir territorios resilientes que enfrenten los retos del cambio climático. En términos técnicos el PRICC generó información científica relevante como escenarios de variabilidad y cambio climático y análisis de vulnerabilidades, que orientan la toma de decisiones de los planeadores para enfrentar el cambio climático en los próximos años, y apoyan la identificación de medidas prioritarias de mitigación y adaptación al cambio climático, tanto en Cundinamarca como en el Distrito Capital.
- Acuerdo 391 de 2009 “Por medio del cual se dictan lineamientos para la formulación del Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al cambio climático y se dictan otras disposiciones”. El acuerdo sentó las bases para estudiar y analizar la vulnerabilidad de la ciudad frente al cambio climático e identificar los principales riesgos que esto traería para Bogotá. Posteriormente, se consolidó el sistema institucional para afrontar el cambio climático, con la articulación de las acciones y estrategias de gestión del riesgo y gestión ambiental, mediante la creación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (SDGR-CC), la creación del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) y del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático (FONDIGER).
- Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá, Distrito Capital 2014-2024- Decreto 566 de 2014. Esta política tiene por Objetivo General: Reorientar las actuaciones de urbanismo y construcción de Bogotá D.C., hacia un enfoque de desarrollo sostenible, contribuyendo con la transformación de un territorio resiliente que mitiga y se adapta al cambio climático.
- Resolución 1319 de 2015 “Plan de Acción de la Política Publica Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá”, estableciéndose los proyectos, responsables, metas de resultado e impacto para llevar a cabo la implementación de la Política. Este plan se enmarca en los objetivos generales y específicos de la PPECS y sus Ejes y Líneas de Acción. Tiene once Componentes Estratégicos, los cuales a su vez contienen trece Metas de Impacto, cada una con su respectiva Meta de Resultado (indicadores).
- Plan Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (PDGRCC) Adoptado mediante el Decreto Distrital 837 de 2018, que deroga el Decreto Distrital 579 de 2015. El Plan recogió diferentes estudios y avances previos del distrito y la nación para formular una política integral de acción climática, que incluye medidas de mitigación, directamente relacionadas al inventario de GEI 2008 elaborado por la SDA, y medidas de adaptación, relacionadas con los avances y estudios del IDEAM y el PRICC.

Gestión del Riesgo

En el Decreto 190 de 2004 la temática de amenazas y riesgos aparece en el literal “g” del objetivo 8 ‘Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social’. Este literal se orienta a *Atender de forma prioritaria el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo.*

El Decreto Distrital 190 de 2004 definió en el Subtítulo 5, las zonas sujetas a amenazas y riesgos por inundación, remoción en masa y por el complejo petroquímico de Puente Aranda. En particular identificó las zonas sujetas a amenazas por inundación y remoción en masa en el suelo rural y urbano, así como las zonas prioritarias para análisis de riesgo por remoción en masa. Así mismo, definió las medidas para la gestión del riesgo por remoción en masa en el suelo urbano, en especial para zonas de extracción minera y de quebradas en los cerros orientales, así como por el complejo petroquímico de Puente Aranda. Además, estableció los proyectos para la mitigación del riesgo por inundación en la ciudad, para el Río Bogotá y el Río Tunjuelito. Por último, adoptó el monitoreo de las amenazas y la rehabilitación de zonas de remoción en masa.

El documento Diagnóstico y Evaluación del POT 190, elaborado para la revisión del POT 2019, expresó lo siguiente como balance del eje de amenazas y riesgos:

‘Las decisiones del plan [Decreto 190 de 2004], bastante avanzadas para el momento, estuvieron predominantemente enfocadas en las medidas estructurales y regulatorias. De igual forma, es de resaltar que la debilidad del desarrollo normativo e instrumental de la época parece haber influenciado el hecho de que muchas decisiones de carácter institucional, operativo de la prevención y atención a emergencias hayan quedado consignadas en el POT (DTS 2000, pág. 315), sin que necesariamente estuviesen directamente relacionadas con las actuaciones territoriales y programáticas del resorte del ordenamiento territorial propiamente dicho.’

El documento en mención analiza el eje de amenazas y riesgos a partir de siete secciones:

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

El documento concluye: “a pesar de que conceptualmente no es explícito [la vulnerabilidad] el plan vigente determina desde el nivel de política y a nivel de programas y proyectos del Programa de Ejecución (Art. 70), el manejo de actuaciones tendientes a la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones mediante actuaciones territoriales específicas, en articulación con medidas de recuperación ambiental que no solo están encaminadas a la prevención de su nueva ocupación, sino a mitigar los daños ambientales causados a raíz de la presión de la urbanización informal sobre las áreas de valor ecológico.”

- b. Riesgo por inundación: El Plan precisa un conjunto de medidas estructurales para los principales ríos del D.C., varias de ellas asociadas al río Bogotá. Estas difieren con las medidas del POMCA. Las acciones relacionadas al riesgo por inundación se priorizaron a través de del Programa de Despeje, Adecuación y Conservación de rondas (Art. 136), así como del Programa de Redes Sanitario y Pluvial (Art. 136) y parte de las acciones estratégicas, que además aportan a la calidad del agua. En concordancia con ello, las obras de mitigación de las tres cuencas principales se priorizan en el Programa de Ejecución (Art. 70). En tanto que medidas no estructurales como los sistemas de alerta temprana, planes de emergencia y contingencia, los programas de educación y el fortalecimiento comunitario, más asociadas a las funciones de prevención y gestión del riesgo, fueron también consideradas. El análisis de fines y medios de esta línea permite constatar que, en lo referente al manejo de la amenaza, el POT planteó una ruta visible, coherente, interrelacionada y adecuadamente priorizada para la definición y ejecución de medidas estructurales.
- c. Riesgo por remoción en masa y adecuación de zonas de riesgo: Para el caso del riesgo por remoción en masa, al igual que en el riesgo por inundación, los propósitos generales y políticas ambientales y de uso y ocupación del plan establecen un marco desde el desarrollo sostenible y la seguridad humana para las decisiones específicas del plan (Art. 7 Num. 1 y 4 y Art. 157 Num. 3). En el caso de la línea de análisis sobre el manejo del *riesgo por remoción en masa*, el POT vigente especifica como política general de uso y ocupación el *proteger y restaurar los Cerros Orientales y de Suba evitando la urbanización ilegal en zonas con condición de amenaza* (Art. 6 Num. 2).

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

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

- d. Riesgo tecnológico: El POT no define el riesgo tecnológico, no obstante, toma una decisión aislada al respecto, la cual motiva el desarrollo de esta línea de análisis, como mecanismo que además permite señalar algunas decisiones aisladas asociadas a asuntos delicados, que aún no se han logrado abordar. La definición adoptada por el IDIGER para el riesgo tecnológico señala que se refiere a *los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos generados por el uso y acceso a la tecnología, originados en sucesos antrópicos, naturales, socio-naturales y propios de la operación (UNGRD, Resolución 1770 de 2013)*. Puede estar asociado a condiciones derivadas de actividades industriales específicas, pero también se han considerado en relación con gasoductos y otras infraestructuras que involucran sustancias peligrosas.

Desde el 2000 está identificado un alto potencial de la existencia de tal riesgo en el Complejo Petroquímico de Puente Aranda. En consecuencia, se ordena su transitoriedad sujeta a la realización de un análisis de vulnerabilidad, riesgo y amenaza tecnológica por parte de las empresas que conforman el complejo, como base para la formulación de un Plan Zonal que ordene la zona basado en los resultados de los mismos, para la *conformación del Parque Ecoeficiente de la Zona Industrial de Puente Aranda*, contemplado en los artículos 316 y 317 del POT (Art. 143). De tal manera que se articulan para atender este asunto, tanto los mecanismos de compromiso institucional, como los regulatorios, asociados a instrumentos de planeamiento detallado, priorizados mediante el programa de Sostenibilidad ambiental, Subprograma de Parques Industriales Ecoeficientes para su realización.

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

La MEPOT buscó, en materia de gestión del riesgo, subsanar problemas de falta de información y de acción coordinada del Decreto 190 de 2004. Por esta razón, la modificación propuso la identificación de las amenazas, la vulnerabilidad del territorio y los niveles de riesgo, para fortalecer la gestión del riesgo y los lineamientos para construir un territorio seguro.

El Decreto 364 de 2013 (MEPOT), aborda el tema de ‘Gestión del riesgo y cambio climático’ en el capítulo VI del Componente General (artículo 128 y ss). Incluye elementos de gestión del riesgo alineados con la Ley 1523 de 2012, pero por atemporalidad no incluye lo estipulado por el Decreto 1077 de 2015 en cuanto a incorporación de la gestión del riesgo en los POT.

La MEPOT incluyó las definiciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo descritas en la Ley 1523 de 2012. Además, trató en diferentes subsecciones los siguientes temas:

- Determinantes de riesgo para el ordenamiento
- Sistema distrital de gestión de riesgos
- Generación de información de nuevas amenazas
- Análisis de vulnerabilidad
- Reducción de riesgos
- Zonas de amenaza por remoción en masa
- Zonas de amenaza por inundación y desbordamiento
- Amenaza sísmica y categorías de microzonificación sísmica
- Amenaza de incendios forestales
- Prohibición de nuevas actividades exploratorias y extractivas en suelo y subsuelo
- Gestión integral del riesgo en suelo rural

Es importante resaltar que la revisión 2019 contiene las disposiciones del Decreto 1807 de 2014 (compilado en el decreto 1077 de 2015), relacionadas con la incorporación del riesgo en los POT. La revisión 2019, contiene (DTS, Tomo I) con registros históricos generador por el IDIGER:

- Amenaza por movimientos en masa
- Amenaza por inundaciones (por desbordamiento, susceptibilidad por encharcamiento)
- Amenaza por avenidas torrenciales
- Amenaza por incendios forestales (no contenida en el Decreto 190 de 2004).
- Amenaza sísmica (Documento Zonificación de la respuesta sísmica de Bogotá para el diseño sismo resistente de edificaciones, 2010).
- Suelos en alto riesgo no mitigable

Se hace necesario ajustar el componente de amenazas y riesgos en concordancia con las actualizaciones realizadas por el IDIGER. Esto, a su vez, implica la actualización del suelo de protección. Adicionalmente, se debe incorporar el riesgo en el POT según lo estipulado en el Decreto 1077 de 2015.

Instancias/competencias/intersecciones

Las instancias competentes en materia de amenazas y riesgos son el IDIGER, quien determina las zonas de amenazas y riesgos para el Distrito.

La CAR, desde instrumentos como el POMCA, también se constituye en instancia del componente de gestión del riesgo.

Estado normativo y jurídico

La revisión del POT debe ajustarse a lo estipulado por el Decreto 1077 de 2015 en materia de gestión del riesgo, teniendo en cuenta:

- Considerar los actos administrativos de los mapas de actualización de riesgo producidos por el IDIGER.
- Armonizar el contenido con el POMCA del río Bogotá y con acciones previstas en el fallo del río Bogotá (Desarrollo de la Acción Popular 2001-90479).
- Analizar las actas de concertación con la CAR en materia de incorporación del riesgo en la propuesta del POT 2019.