



— PLAN DE —  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL

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

DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO

2020

TOMO: REVITALIZACIÓN  
Modelo de Ocupación Territorial, Estructuras de Ordenamiento,  
Programas e Instrumentos

**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 .....	6
<b>Una aproximación al concepto de revitalización</b> .....	7
Antecedentes del concepto de revitalización el POT .....	8
<b>Modelo de ocupación territorial</b> .....	11
<b>Estructuras del Modelo de ordenamiento territorial</b> .....	11
<b>Estructura Ecológica Principal</b> .....	14
Estado actual/Análisis/balance .....	14
Instancias/competencias/intersecciones .....	18
Estado normativo y jurídico .....	19
<b>Estructura Funcional y de servicios</b> .....	23
Estado actual/Análisis/balance .....	23
Instancias/competencias/intersecciones .....	29
Estado normativo y jurídico .....	32
<b>Estructura socioeconómica y espacial</b> .....	35
Estado actual/Análisis/balance .....	35
Estado normativo y jurídico .....	51
Instancias / competencias /intersecciones .....	52
<b>Programa de Patrimonio Cultural</b> .....	53
Estado actual/Análisis/balance .....	53
Planes Especiales de Manejo y Protección .....	57
Estado normativo y jurídico .....	58
Instancias/competencias/intersecciones .....	59
<b>Programa de Vivienda de Interés Social</b> .....	60
Estado actual/Análisis/balance .....	60
Estado normativo y jurídico .....	64
Instancias/competencias/intersecciones .....	64
<b>Programa de Mejoramiento Integral</b> .....	65
Estado actual/Análisis/balance .....	65
Estado normativo y jurídico .....	69
Instancias/competencias/intersecciones .....	70
<b>Programa de Renovación Urbana</b> .....	71
Estado actual/Análisis/balance .....	71

Estado normativo y jurídico .....	72
Instancias/competencias/intersecciones.....	73
<b>Programa de producción ecoeficiente</b> .....	<b>73</b>
Estado actual/Análisis/balance .....	73
Estado normativo y jurídico .....	77
Instancias/competencias/intersecciones.....	79
<b>Instrumentos de planeación</b> .....	<b>79</b>
Estado actual/Análisis/balance .....	79
Estado normativo y jurídico .....	85
Instancias/competencias/intersecciones.....	86
<b>Instrumentos de gestión</b> .....	<b>87</b>
Estado actual/Análisis/balance .....	87
Estado normativo y jurídico .....	91
Instancias/competencias/intersecciones.....	92
<b>Instrumentos de financiación</b> .....	<b>92</b>
Estado actual/Análisis/balance .....	92
Estado normativo y jurídico .....	96
Instancias/competencias/intersecciones.....	97

## Listado de Imágenes

Imagen 1. <b>Vocación de uso por manzana en 2009 y 2016</b> .....	36
Imagen 2. Vocación de uso por manzana en 2009 y 2016.....	38
Imagen 3. Densidades de población 2015 por UPZ y Tejido Aislado .....	39
Imagen 4 <b>Distribución espacial de los ocupados y de los establecimientos de la EEE-2017</b> .....	<b>41</b>
Imagen 5. Grados de informalidad.....	41
Imagen 6. Tejido Económico: Centralidades urbanas y componente no aglomerado .....	43
Imagen 7. Piezas Urbanas y Centralidades del POT, 2000 .....	43
Imagen 8. Operaciones Estructurantes del POT, 2000 .....	47
Imagen 9. <b>Operaciones Estratégicas en el POT, 2004</b> .....	<b>49</b>
Imagen 10. Titulación de predios 2001-2019 y acciones de mejoramiento de vivienda 2009-2019	67
Imagen 11. Licencias en el tratamiento de mejoramiento integral.....	68
Imagen 12. Planes parciales de desarrollo.....	80
Imagen 13. Planes parciales de renovación urbana.....	82

## Listado de Tablas

<i>Tabla 1. Instancias/competencias/intersecciones - Política de Movilidad.....</i>	<i>29</i>
Tabla 2. Operaciones Estructurantes por Piezas Urbanas en el POT 2000 .....	46
Tabla 3. Planes Especiales de Manejo y Protección del nivel nacional.....	58
Tabla 4. Proyectos dentro del programa de mejoramiento integral .....	66

## INTRODUCCIÓN

El plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024, “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI” propone un principio de intervención en el territorio a través de la revitalización.

Este concepto se asocia con acciones necesarias para recuperar la vida de un territorio construido que la ha perdido. Esta pérdida de vitalidad puede tener varias dimensiones (ambiental, social, económica o física) y su identificación es particular para cada territorio y depende de la percepción de sus moradores y ciudadanos en general, lo cual implica un proceso de participación importante para su identificación. Es decir, la revitalización debe apuntar a intervenciones integrales.

En este sentido se identifica la necesidad de actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial a las dinámicas económicas y sociales de hoy, bajo una visión proyectual a año 2033 que garantice la revitalización de sectores estratégicos de la ciudad, iniciando por la construcción del concepto para la ciudad de Bogotá.

En el presente documento se revisan los temas más relevantes en las tres estructuras, la estructura ecológica principal, la socioeconómica y espacial, y la funcional y de servicios. Además, y teniendo en cuenta que el ordenamiento territorial establece tres tipos de instrumentos para asegurar la construcción del modelo o estrategia en el territorio, incluye también los de planeación, de gestión y de financiación. Estos instrumentos definen el “qué”, el “cómo y cuándo” y el “con qué”, respectivamente. Teniendo en cuenta lo anterior, y habiendo definido el Modelo de Ocupación Territorial que se ha venido construyendo para Bogotá, con sus convergencias y divergencias, se incluye en este tomo los instrumentos de menor escala de planeación e instrumentos de gestión y financiación más relevantes para la construcción del Modelo.

Finalmente se identifican instancias, competencias e intersecciones institucionales generales y estado normativo que debe tenerse en cuenta en la revisión del POT, como determinantes de superior jerarquía.

## UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE REVITALIZACIÓN

El plan de desarrollo 2020-2024 propone que la revitalización sea un proceso que vincule “(...) las dinámicas patrimoniales, ambientales, sociales y culturales, para proteger y garantizar la permanencia y calidad de vida de los pobladores originales de las zonas de intervención, lo que significa atender los espacios de relación y a la calidad del espacio público, contemplando la diversidad social y de usos, la percepción de libertad, el sentimiento de comunidad, respetar todas las formas de vida, junto al cuidado y mantenimiento del ambiente construido, en términos de acceso a la vivienda, servicios públicos domiciliarios, sostenibilidad ambiental, eco urbanismo, y un hábitat digno, impulsando así, la economía y el sentido de pertenencia en los sectores de intervención. Intervenir con acciones de acupuntura urbana, para impulsar la revitalización o renovación urbana de áreas como estrategia para la transformación de la ciudad construida, trabajando de la mano con la ciudadanía. Trabajar en la construcción de un programa diversificado de soluciones de vivienda digna y de calidad, en las diferentes modalidades: nueva, usada, arrendamiento, terrazas y mejoramiento, acompañado de una intervención integral que garantice un hábitat de calidad en espacio público, zonas verdes, equipamientos acordes a las necesidades, vías y transporte como referentes de revitalización y de competitividad. Gestionar proyectos de revitalización urbana alrededor de los sistemas de transporte. Hace parte de las apuestas del programa la vinculación de los escenarios deportivos como referente de revitalización urbana y de competitividad. Los escenarios deportivos trasciendan del estado de su infraestructura para adaptarse a las nuevas demandas de uso, infraestructura competitiva al servicio de la Bogotá - Región, garantizando el derecho a su acceso y utilización, convirtiéndose en escenarios sostenibles que contribuyan al cambio cultural de la ciudad, mejoren la confianza ciudadana, la solidaridad y la apropiación del espacio público”.

En este sentido se identifican dos tipos de intervenciones para la revitalización que pueden o no involucrar demoliciones o procesos de reurbanización selectivos, e implican procesos de reactivación económica (sector terciario), de cohesión social y restauración de la inclusión social donde exista exclusión, retorno a un equilibrio medioambiental donde éste haya desaparecido, mejoramiento de las condiciones ambientales y preservación de valores patrimoniales. Estas intervenciones además se basan en procesos participativos que pretenden devolver la vida de los territorios principalmente para los pobladores originales de las zonas de intervención mejorando su calidad de vida:

- Intervenciones que pretenden recobrar o recuperar vida o actividad a zonas de la ciudad que la han perdido o están en proceso de perderla, especialmente después de un período de deterioro o inactividad manteniendo en gran medida su carácter y estructura a través de intervenciones estratégicas, de pequeña escala, altamente focalizadas. En este tipo de actuaciones la escala local es muy importante y puede tener impacto en la escala urbana, siguiendo la lógica de la acupuntura urbana.
- Intervenciones que tienen como objetivo potenciar los valores socioeconómicos, ambientales, edificatorios y funcionales de zonas estratégicas que son una oportunidad para cambiar las dinámicas de la ciudad en su conjunto como son los proyectos del

transporte masivo (Trasmilenio, metro, regiotram, cables), nuevos frentes urbanos sobre cuerpos de agua (Fucha, Tunjuelo) o proyectos relacionados con la innovación aprovechando las fortalezas y atributos de Bogotá Cundinamarca. También los barrios de origen informal son áreas que cuentan con el potencial de la vitalidad, pero con soportes urbanos insuficientes y desarticulados con el resto de la ciudad, en condiciones de deterioro ambiental y condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad.

Dado el carácter integral de la revitalización, deberá actuar en el territorio desde cuatro dimensiones: la ambiental, económica, social y física. En la dimensión ambiental debe reconocer las zonas que están siendo afectadas por el deterioro en el aire y el agua, que se ven afectadas por la presencia de residuos sólidos (incluyendo escombros) en el espacio público o privado, áreas en condición de riesgo y suelos de protección ocupados de manera informal. Desde la dimensión económica las zonas en deterioro pueden asociarse a zonas en proceso de “vaciamiento” de actividades económicas o residenciales y localización de actividades económicas ilícitas. Desde la dimensión social, se pretende reconocer zonas con altos niveles de inseguridad y en proceso de cambio que ponen en riesgo la permanencia de población original. Y, por último, la dimensión física que analiza el acceso y estado de los soportes urbanísticos como movilidad, espacio público, equipamientos y servicios públicos, obsolescencia funcional y física de edificaciones y zonas e inactividad en el espacio público.

## **Antecedentes del concepto de revitalización en el POT**

El término revitalización se incluye en el decreto 190 de 2004 asociado a la conservación del patrimonio, específicamente como objetivo del diseño de normas particulares para **los sectores e inmuebles de interés cultural** como dentro de los objetivos del Programa de Patrimonio Construido. Dentro del diseño de normas específicas se identifica que la definición de la edificabilidad y los usos específicos deberán permitir la revitalización de estas áreas de conformidad con la vocación de cada sector y el marco general establecido por este Plan de Ordenamiento. Por otro lado, en el marco del Programa de Patrimonio Construido, se establece que se deben “diseñar y realizar actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio construido que estimulen la inversión privada, valoricen los entornos y revitalicen los inmuebles y sectores aledaños”<sup>1</sup>.

En el marco de la MEPOT el término aparece con mayor fortaleza a través de la Política y el Programa de Revitalización Urbana.

La política de revitalización está enfocada en la redensificación y la recualificación urbana y social de sectores estratégicos relacionados con actividades económicas intensivas y elementos de la estructura ecológica principal que permitan la articulación del patrimonio cultural, la mezcla de usos y vivienda asequible para hogares de menores de ingresos. Como condición transversal a las

---

<sup>1</sup> Decreto 190 de 2004

intervenciones urbanas, propone la permanencia de la población residente y propietaria a través de modelos de gestión asociativa, apoyados por la administración.

El Programa define un ámbito territorial general a partir de la ciudad construida con potencial para ser densificadas y conservadas: las áreas centrales de la ciudad, áreas de la red de centralidades (áreas con actividad económica intensiva y de integración) y las zonas involucradas en proyectos de infraestructura de transporte. También puede interpretarse que el ámbito de implementación del Programa está en el tratamiento de renovación y de mejoramiento integral que pertenezcan a las zonas anteriormente señaladas. En cambio, se deja para definición posterior la delimitación de zonas estratégicas, priorizando las zonas en deterioro social, física y patrimonial, las zonas con subutilización la infraestructura pública y vulnerables a procesos de gentrificación. También define 8 objetivos:

1. Proteger y vincular a los propietarios residentes y comerciantes en los procesos de redensificación, promoviendo su permanencia en el territorio.
2. Proteger, recuperar y garantizar la sostenibilidad del patrimonio cultural.
3. Generar un balance urbanístico entre las posibilidades de edificabilidad y la oferta de infraestructuras, dotaciones y espacio públicos.
4. Vincular los elementos de la estructura ecológica principal, con las actuaciones de intervención en el territorio.
5. Generar a través de los diferentes mecanismos e instrumentos, proyectos de vivienda para los hogares de menores ingresos promoviendo la inclusión social y de género de los mismos.
6. Generar intervenciones integrales que trasciendan la visión sectorial.
7. Crear acciones e intervenciones en áreas centrales que mejoren la productividad de la ciudad, garantizando beneficios sociales y económicos para toda la población.
8. Distribuir los beneficios del desarrollo urbano para el conjunto de la sociedad.

Finalmente define tres subprogramas que muestran el enfoque del Programa en la gestión asociada en los tratamientos de renovación y mejoramiento integral que promuevan el fortalecimiento social y económico de las comunidades; la conservación y recuperación del patrimonio a través del mejoramientos de los centros urbanos y mecanismos de financiación para la rehabilitación de vivienda en BIC; y la renovación urbana con intervenciones de diferentes escalas a ser densificadas por sus condiciones de soportes urbanísticos, evitando procesos de gentrificación, generado oferta de vivienda social con óptima localización, a través del liderazgo público.

A manera de casos y en el marco de esta política y programa se pueden identificar algunos ejemplos:

- Adopción del decreto distrital 448 de 2014. Con los procesos de renovación urbana surgieron las principales preocupaciones de las poblaciones a ser gentrificadas y expulsadas de zonas centrales, generándoles desmejora en su calidad de vida. Este decreto define condiciones para la aplicación del derecho preferencial para propietarios

originales, compensaciones sociales, conservación de estrato para inmuebles de reemplazo y subsidio distrital de vivienda para hogares que viven en alquiler. El contenido del decreto y los incentivos allí definidos fueron resultado de la capitalización de la experiencia con la comunidad del sector aledaño a la Universidad de los Andes en el marco de la formulación del PPRU Triángulo de Fenicia.

- Proyecto Estratégico “*Las Cruces es tu casa*”. Este proyecto aportó soluciones al déficit habitacional mediante la recuperación en términos de habitabilidad, para oferta de venta o alquiler, de inmuebles destinados a vivienda tipo inquilinato y recuperar inmuebles sin expulsar a sus habitantes tradicionales en articulación con una estrategia de desarrollo local que buscó fortalecer la economía popular, el emprendimiento cultural y las actividades socioculturales.

Ahora bien, ¿por qué este concepto ha venido ganando terreno en el ámbito de la planeación en la ciudad? En los últimos, ocho años en la ciudad se han venido formulando grandes proyectos urbanos, proyectos institucionales, inmobiliarios y de infraestructura que implican procesos de renovación urbana masiva. Las comunidades en general han expresado su preocupación con relación a los efectos que estos proyectos pueden producir expulsión de la zona de propietarios y arrendatarios, acompañados de procesos de expropiación o incluso de compra (como única opción) a precios que no consideran justos, que no les permiten mantener su calidad de vida anterior y que aplican, según la Ley 388 de 1997, con un porcentaje muy bajo de propietarios de acuerdo con el proyecto (51%). Algunos otros miembros de la comunidad consideran que los procesos de renovación son procesos típicos de los cambios urbanos y que pueden ofrecer oportunidades de negocios a los propietarios de suelo. En lo que se coincide es que los procesos de renovación pueden ir en detrimento de la calidad de vida de los propietarios y residentes, y en algunos casos no dar respuesta a las necesidades de las comunidades que ocupan esos territorios. En este sentido, las comunidades han expresado su desconfianza en cuanto a los territorios que se definen para la renovación urbana, identificando que algunos no son zonas en deterioro y que cualquier excusa puede ser buena para calificar una zona como de oportunidad. Por otro lado, hay incertidumbre de la comunidad con respecto al cumplimiento de los acuerdos entre comunidad y gestores privados de los proyectos en el futuro, donde no existe una institucionalidad de apoyo estable e independiente, sino que está sujeta a las políticas de la administración en curso.

Otro tema derivado de los procesos de densificación que ha manifestado la comunidad está relacionado con las alturas y densidades, en relación con los soportes urbanísticos y a los cambios e impactos en el paisaje urbano de la zona. También han sido tema de debate las constantes exclusiones de inmuebles de patrimonio con el fin de incorporar esos suelos a procesos de densificación.

Desde las intervenciones de infraestructura de transporte, como proyectos de utilidad pública, se puede observar la desarticulación entre el proyecto de ingeniería y la planeación urbana que ha generado corredores sin actividad, generando culatas, desmejorando la funcionalidad urbana del corredor y desaprovechando una intervención que atrae demanda y pasajeros a lo largo del corredor, flujos temporales que deben aprovecharse como dinámicas urbanas preconcebidas.

## **MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL**

El modelo de ocupación territorial de la ciudad se ha construido para tres 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.

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.

Teniendo en cuenta los temas generales que se incluyen en el concepto de revitalización que deben articular las necesidades reales de la comunidad, los proyectos urbanos que implican transformación del contexto urbano y las apuestas por desarrollar una ciudad compacta que respete las estructuras ambientales, se desarrolla el presente documento que revisa el MOT actual, instrumentos, programas y sus ajustes.

## **Estructuras del Modelo de Ordenamiento Territorial**

En el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado en el Decreto Distrital 619 de 2000 el modelo se concibe desde dos enfoques: el regional y el distrital (que se compone de las estructuras rural y urbana). En el modelo regional se identificaron objetivos, directrices y una agenda regional que identifica cinco aspectos a ser priorizados en el trabajo conjunto con los municipios: manejo de la Estructura Ecológica Principal regional; protección de suelo para la producción agropecuaria; fortalecimiento de los sistemas de transporte, comunicación servicios públicos, servicios para el desarrollo social y actividad económica; promoción de funciones de mayor jerarquía en los centros subregionales; y promoción de áreas de actividad económicas regionales.

El modelo Distrital define tres componentes básicos: Estructura ecológica principal, Estructura rural y Estructura urbana.

<b>Estructura Ecológica Principal</b>	<b>Estructura Rural</b>	<b>Estructura Urbana</b>
Sistema de Áreas Protegidas	Sistemas generales	Piezas urbanas, centralidades y operaciones estructurantes
Parques urbanos	Zonas de uso	Sistemas generales
Área de manejo especial de río Bogotá		

La estructura rural está definida por dos funciones: la conservación de los valores y servicios ambientales concentrados en sus ecosistemas estratégicos y el mejoramiento de la productividad y sostenibilidad de la actividad agropecuaria y por los componentes: sistemas generales y zonas de uso.

La estructura urbana de ciudad continua, compacta y densa, compuesto por un conjunto de centralidades alrededor de un centro metropolitano, y un entorno rural determinados por áreas protegidas, asentamientos humanos y áreas productivas. Este modelo identifica seis piezas urbanas que se diferencian por la intensidad y distribución de usos y sus relaciones. Junto con las áreas de centralidad buscan equilibrar el territorio mediante la articulación eficiente de las actividades urbanas.

También se definió el concepto de Operaciones Estructurantes como el conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada pieza, para dar cumplimiento a los objetivos de ordenamiento. Estas operaciones debían llevarse a cabo a través de diferentes instrumentos de gestión.

De otra parte, en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2003 y compilada el Decreto 190 de 2004, se ajusta el modelo de ocupación territorial por un lado en la perspectiva de consolidación de la red de ciudades, la construcción de un modelo abierto y articulado con la región, fundamentada en los principios de protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial, el perfeccionamiento y la optimización de la infraestructura para la movilidad y los servicios públicos de Bogotá en una perspectiva regional y la integración socioeconómica y espacial del territorio urbano-rural de Bogotá con la red de ciudades de la región.

Por otro lado, el modelo distrital se reemplaza por una estrategia de ordenamiento basada en tres estructuras interdependientes y transversales a todos los tipos de suelo del Distrito Capital, éstas son:

<b>Estructura Ecológica Principal</b>	<b>Estructura Funcional y de Servicios</b>	<b>Estructura Socioeconómica y Espacial</b>
Sistema de Áreas Protegidas.	Sistema de movilidad	Piezas Urbanas y Centralidades
Parques urbanos	Sistema de equipamientos	Operaciones Estratégicas
Corredores ecológicos	Sistema de espacio público	
Área de manejo especial de río Bogotá	Sistemas de servicios públicos	

El Decreto 190 de 2004, para el territorio rural, el Plan de Ordenamiento Territorial estableció la definición de cinco piezas rurales con zonas de uso variables de acuerdo con la aptitud del suelo y su función a nivel distrital.

<b>Piezas</b>	<b>Zonas de uso</b>
Rural norte	1. Parque Minero Industrial
Cerros orientales	2. Servicios Urbanos Básicos
Cuenca Media y Alta del Río Tunjuelo	3. Zonas para la Producción Sostenible 3.1 De Alta Capacidad 3.2 De Alta Fragilidad 3.3 De Manejo Especial
Cuenca del Río Blanco	4. Estructura Ecológica principal
Cuenca del Río Sumapaz	

La Mepot retoma la estrategia de ordenamiento del decreto 190 de 2004 como apuesta por la consolidación de un modelo abierto y desconcentrado de ordenamiento territorial que fortalezca una red funcional de ciudades y las articule a las principales del país mediante la consolidación de sus infraestructuras de conexión. Define cuatro escalas de planificación para la articulación de Bogotá con los territorios vecinos: la escala de borde, escala de la Sabana, la escala Bogotá-Cundinamarca y la escala de la región Central, definiendo objetivos e instrumentos.

La estrategia de ordenamiento del Distrito Capital corrobora las tres estructuras planteadas por el decreto 190 y define acciones estratégicas. La estrategia integra determinantes ambientales de superior jerarquía como los temas de gestión del riesgo, política nacional de biodiversidad, los determinantes para el ordenamiento rural, POMCA del río Bogotá, del río Blanco y del río Sumapaz, Ley Nacional de patrimonio y determinantes de ordenamiento regional.

<b>Estructura Ecológica Principal</b>	<b>Estructura Funcional y de Servicios</b>	<b>Estructura Socioeconómica y Espacial</b>
Sistema de Áreas Protegidas	Sistema de movilidad	Centro y red de centralidades
Áreas de especial importancia ecosistémica	Sistema de equipamientos	Operaciones estratégicas
Elementos conectores complementarios	Sistema de espacio público	
Sistemas de servicios públicos		

La estructura de ordenamiento rural define seis piezas rurales que se caracterizan por constituir unidades geográficas de cerro, valle o ladera en el territorio y de identifican las categorías de protección (para la conservación y protección ambiental y para la producción agrícola, ganadera y de explotación) y de desarrollo restringido.

La estrategia de ordenamiento para suelo urbano desarrolla las tres estructuras de la estrategia distrital y define siete objetivos: consolidar una ciudad compacta, visibilizar los valores ambientales, revertir los patrones de segregación, realizar acciones de mejoramiento que mejoren accesibilidad y conectividad de la periferia, articular la gestión pública y privada, desarrollar los instrumentos de financiación asociados al desarrollo urbano para financiar los procesos de renovación y consolidación y avanzar en las acciones necesarias para asegurar la soberanía alimentaria de los ciudadanos.

## **Estructura Ecológica Principal**

### **Estado actual/Análisis/balance**

El Decreto 190 de 2004 define la estructura ecológica principal como la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible.

La Estructura Ecológica Principal tiene como base la estructura ecológica, geomorfológica y biológica original y existente en el territorio. Los cerros, el valle aluvial del río Bogotá y la planicie son parte de esta estructura basal. El conjunto de reservas, parques y restos de la vegetación natural de quebradas y ríos son parte esencial de la Estructura Ecológica Principal deseable y para su realización es esencial la restauración ecológica.

El Decreto 364 de 2013 definió la estructura ecológica principal como el sistema de áreas con valores ambientales presentes en espacio construido y no construido que interconectadas dan sustento a los procesos y las funciones ecológicas esenciales y a la oferta de servicios ambientales y Ecosistémicos (actuales y futuros) para el soporte de la biodiversidad y del desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones en el territorio. Esta estructura se configura a partir de la integración de las áreas de origen natural y antrópico, las cuales mantienen una oferta ambiental significativa para los habitantes de la ciudad y la región.

En la Revisión General del 2019; la Estructura Ambiental y de Espacio Público – EAEP- se define como el conjunto de los elementos naturales y artificiales del territorio distrital que, por su condición de ser a la vez soportes ecosistémicos y espacios abiertos por medio de los cuales se integran los ecosistemas altoandinos con las actividades humanas, conforman un espacio articulado y continuo, dando forma e integrando a los distintos tejidos urbanos, así como generando espacios para la interacción, la recreación el bienestar y la libre circulación de todos los habitantes de los ámbitos urbano y rural de Bogotá.

De acuerdo con lo revisado en los tres ejercicios, es importante mencionar:

El Decreto 190 de 2004 enfatiza sobre el componente biofísico de la EEP, y a partir de este desarrolla su definición, además de mencionar claramente cuáles son los elementos geográficos, en el 364 se especifica que incluye también el concepto de espacio construido. Por otra parte, la revisión de 2019 tiene un viraje sustancial con respecto a las dos anteriores, con alto énfasis en los posibles usos que se pueden llevar a cabo, al incorporar tácitamente el concepto de espacio público.

En todas las definiciones se resaltan aspectos fundamentales como los valores ecológicos, conceptos de conectividad, soporte fundamental de procesos y funciones ecológicas, Ecosistémicos, y su valor para los habitantes y la ciudad.

Así, se asuma que la Estructura Ecológica Principal es la primera y la base fundamental del ordenamiento territorial para Bogotá, es importante dejarlo explícitamente y, partir de ahí, desarrollar su conceptualización.

El solo hecho de denominar en la propuesta de Revisión General del año 2019, Estructura Ambiental y Espacio Público, denota un cambio fundamental con relación a los estipulado en los decretos anteriores, convirtiéndose de esta manera en un cambio de fondo y estructural de visión y enfoque del ordenamiento, bajando a un segundo nivel la estructura ecológica principal como se evidencia en el articulado (Artículo 54).

Objetivos:

En los Decretos 190 de 2004 y 364 de 2013, se resaltan en los objetivos aspectos fundamentales relacionados con la conservación, preservación, integración de los diferentes componentes, la educación ambiental como elemento articulador, entre otros aspectos, siempre anteponiendo el valor ecológico y ambiental por encima de otros enfoques.

El Decreto 364 menciona elementos fundamentales como resiliencia territorial, cambio climático, incremento de las áreas de la EEP, que demuestran un enfoque determinante de esta estructura en el ordenamiento territorial, y la base del mismo.

La propuesta de revisión general de 2019, presenta un cambio radical de enfoque en los objetivos con respecto a los establecidos en los Decretos 190 de 2004 y 364 de 2013, aunque trata de

conservar algunos elementos de preservación y rehabilitación ecológica, enfatiza bastante en el uso de la Estructura Ecológica Principal como espacio público, introduciendo conceptos de accesibilidad ciudadana, intervención, uso público, entre otros que permite inferir un cambio de enfoque estructural.

Los componentes de la Estructura Ecológica principal para cada uno de los procesos de ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá se presentan a continuación:

<b>Decreto 190 de 2004</b>	<b>Decreto 364 de 2013</b>	<b>Propuesta de revisión general 2019</b>
Sistema de áreas Protegidas	Sistema Distrital de áreas Protegidas	Áreas de Protección del orden Nacional
Parques Urbanos	Áreas de Especial importancia ecosistémica	Áreas de Protección del orden Distrital
Corredores ecológicos	Elementos conectores complementarios	Conectores ecológicos
Área de manejo Especial del río Bogotá		Parques y zonas verdes de recreación
		Plazas y plazoletas
		Áreas de perfil vial
		Áreas y elementos arquitectónicos afectos al espacio público

Se debe tener en cuenta que, en la revisión de 2019, la estructura ecológica principal se constituye como un sistema al interior de la Estructura Ambiental y de Espacio Público EAEP, que a su vez contiene otros sistemas como el de espacios públicos de permanencia, el sistema de espacios públicos de circulación y el sistema de drenaje sostenible.

Dentro de la estructura ecológica principal se identifican cuatro temas de gran importancia que han tendido discusión, ajustes y diferentes enfoques en los documentos analizados:

Río Tunjuelo. Tanto en el decreto distrital 610 de 2000 como en el Decreto Distrital 190 de 2004, dicho sector se encuentra clasificado como suelo de protección, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 146, situación que encuentra soporte en el hecho de su ubicación en área con amenaza media por remoción en masa, así como amenaza alta y media por inundación, así como su ubicación al interior de la Estructura Ecológica Principal del Distrito, situación definida en el mapa número 12, perteneciente al señalado Decreto Distrital. Mediante Resolución 2304 de 2019, se modifica el curso del río Tunjuelo y se delimita su corredor ecológico de ronda. Lo anterior en el marco del proyecto de acuerdo de 2019, se plantea con el fin de desarrollar las zonas aledañas mediante el proyecto denominado Lagos de Tunjuelo.

Área de manejo especial del Río Bogotá y sus elementos. En Decreto 190 de 2004, se define la ronda de 30 m y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, área contigua a la ronda hidráulica,

de “mínimo 270 metros de ancho”. El artículo 109 especifica que su manejo debe contribuir al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema. La ronda hidráulica fue determinada por la CAR en el Acuerdo 017 del 8 de julio de 2009. La misma Corporación declaró de utilidad pública e interés social los terrenos necesarios para la adecuación hidráulica del río Bogotá dentro del Megaproyecto río Bogotá, esto mediante el Acuerdo 30 del 3 de noviembre de 2009. Actualmente la ZMPA del río Bogotá ha sufrido una modificación por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR-, debido a que el Distrito Capital en el año 2017 por medio del IDIGER generó el concepto técnico 8174 de 2017. Con base en esta desafectación de los suelos de zona de manejo y preservación ambiental y en articulación con vacíos urbanos y zonas por potencial para la renovación urbana, se planteó en el marco del proyecto de acuerdo de 2019, el desarrollo de estas zonas mediante el proyecto denominado Ciudad Río.

Reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá es una cadena de montañas localizada en el costado oriental del casco urbano bogotano, con una extensión aproximada de 13.142,11 hectáreas, de acuerdo con la cartografía de la Resolución 463 de 2005, y se eleva desde los 2650 hasta los 3600 m.s.n.m. Incluye área rural de las localidades Usme, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero y Usaquén<sup>2</sup>. La RFPBOB cuenta con Plan de Manejo Ambiental, el cual es responsabilidad de Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-. 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.

Reserva Forestal del Norte Van Der Hammen. El POT Decreto 190 de 2004 no incorporó en la pieza norte las decisiones estipuladas por la Resolución 475 y 621 de 2000, las cuales propiciaban la conformación de áreas verdes y la preservación de la conectividad de la reserva Van der Hammen y los Cerros orientales. Posteriormente la MEPOT (Decreto 364 de 2013) 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) que en el año siguiente contaría con la adopción de los Planes de Manejo de la Reserva Forestal Productora Regional del Norte de Bogotá Thomas Van der Hammen (Acuerdo CAR 021 de 2014) y del Plan de Manejo del área de ocupación pública prioritaria (Decreto distrital 485 de 2016). 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. La Reserva tiene como contexto regional a la Sabana de Bogotá, ya que es una porción de ésta. La Sabana ha sido históricamente parte de la gran despensa alimentaria, destino turístico y sitio de recreación de la capital del país. Tiene una extensión de 1.396,27 has, la cual está 100% inmersa en jurisdicción de Bogotá; los objetivos

---

<sup>2</sup> Generalidades de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá. MODIFICACIÓN AL PLAN DE MANEJO RESERVA FORESTAL PROTECTORA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ- CAR. 2016

principales del área son: *“Lograr la conectividad y recuperación de ecosistemas de la cuenca alta del río Bogotá, que estaba en franco proceso de deterioro, entre otras cosas, por su fragmentación acelerada; asegurar la vida de los humedales de La Conejera y Torca-Guaymaral; y Producir un dique contra la conurbación de Bogotá con Chía y Cota”*<sup>3</sup>

Si bien la revisión del año 2019 genera un listado mayor de elementos de la estructura ecológica principal, aspecto que puede prestarse a una interpretación de atomización de la misma, es pertinente comprender que incorpora normas y fallos ausentes, principalmente, en el Decreto 190 de 2004. Entre estos se puede citar el POMCA del río Bogotá, delimitación del páramo Sumapaz, entre otros.

En el Decreto 190 de 2004 un componente que quedó explícito fue Área de manejo Especial del río Bogotá, hecho trascendental por la importancia que puede representar que la ciudad tenga una mirada real hacia su río, no solamente en el tema de ordenamiento territorial sino en las demás actividades; el Decreto 364 de 2013, también lo contempla, pero desde el componente de Áreas de Especial importancia ecosistémica (Sistema hídrico y Corredor ecológico del río Bogotá). Para el caso de la revisión 2019 en concertación con la CAR se expresó que el Distrito Capital aseguraría que sus decisiones contribuirían a la materialización del Parque Lineal del Río Bogotá.

Los Decretos 190 de 2004 y 364 de 2013 coinciden en lo fundamental en el caso de los principios que deben regir la Estructura Ecológica Principal, mientras que en la propuesta de revisión general del año 2019 no aparecen principios, sino lineamientos que son directrices a tener en cuenta para su manejo, uso y conservación.

## Instancias/competencias/intersecciones

A nivel de la Estructura Ecológica Principal se encuentran como instancia principal a nivel Distrital el Consejo Consultivo de Ambiente, liderado por la SDA. De igual forma existen instancias que se han generado en relación con componentes o elementos específicos de la EEP, como es el caso de:

- Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá -RFPBOB-: El Comité Interinstitucional de Cerros Orientales, liderado por la SDP y el Comité de Verificación para cumplimiento del Fallo de Cerros Orientales, liderado por el Tribunal de Cundinamarca.
- Área de manejo especial del Río Bogotá y sus elementos: El Comité de Verificación para el cumplimiento del Fallo de la Sentencia del Consejo de Estado sobre el Río Bogotá, liderado por el Tribunal de Cundinamarca.
- También se tiene el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, el cual tiene como propósito dirigir, gestionar, articular, integrar y coordinar con un enfoque sistémico la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A nivel de las competencias sobre la Estructura Ecológica Principal se tiene que, en el suelo urbano, la Secretaría Distrital de Ambiente es la autoridad ambiental la cual tiene como Misión: *“La Secretaría Distrital de Ambiente promueve, orienta y regula la sostenibilidad ambiental de Bogotá; controlando los factores de deterioro ambiental y promoviendo buenas prácticas ambientales, como garantía presente y futura del bienestar y calidad de vida de la población*

<sup>3</sup> Extracto <https://razonpublica.com/la-importancia-de-la-reserva-thomas-van-der-hammen/>

*urbana y rural, y como requisito indispensable para la recuperación, conservación y uso de bienes y servicios ecosistémicos y valores de biodiversidad; enfocado a la adaptación al cambio climático, a través de la vinculación, participación y educación de los habitantes del Distrito Capital; respaldado en un personal competente, que garantiza el mejoramiento continuo de la entidad, bajo criterios de legalidad, celeridad, oportunidad y transparencia.*

Por otro lado, Secretaría Distrital de Planeación, en cabeza de la Dirección de Ambiente y Ruralidad quien es la encargada de gestionar las políticas y normas en materia ambiental y de ordenamiento territorial rural, a través de instrumentos de planificación y gestión para el uso, ocupación y aprovechamiento sostenible del suelo rural de la ciudad.

En relación con el suelo rural la autoridad competente es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, en donde se debe concertar con ella los asuntos ambientales del Plan de Ordenamiento Territorial, además es quien administra las áreas protegidas regionales y nacionales.

Por último, debido que en suelo rural de Bogotá se encuentra el Parque Nacional Natural Sumapaz, la Unidad de Parques Nacionales Naturales también tiene competencia como administrador del área protegida.

## Estado normativo y jurídico

En relación con el Decreto 1076 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se incorpora como determinantes ambientales de superior jerarquía para el ordenamiento territorial en cualquier ámbito del territorio Nacional, como lo estipula en el siguiente artículo:

*“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.10. Determinantes ambientales. La reserva, alinderación, declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son determinantes ambientales y por lo tanto normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley.*

*Conforme a lo anterior, esas entidades territoriales no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del SINAP, quedando sujetas a respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas. Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, las Corporaciones Autónomas Regionales deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto.*

*PARÁGRAFO. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entiende, que comprende tanto los planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, como los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial, en los términos de la Ley 388 de 1997.”*

- Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá-RFPBOB: La RFPBOB ha sido objeto de una intensa legislación tanto a nivel nacional, se declarará y alindera como

Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá mediante la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, por la cual se aprueba el Acuerdo 30 de 1976, emanado de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente –INDERENA,

En el Acuerdo 6 de 1990 se crean las áreas suburbanas y la incorporación al área urbana de sectores de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá entre las cotas 2.700 y 2.800 msnm.

En el año 2000, a través del Decreto 619, el Distrito ratifica la existencia de la Reserva Forestal y la administración y manejo por parte de la CAR, e igualmente la incluye dentro del sistema de áreas protegidas del Distrito. Con la revisión del POT, Decreto 469 de 2003, se confirma el límite occidental de la reserva como perímetro urbano, el cual de conformidad con lo establecido en el artículo 147 del Decreto 190 de 2004, podría ser precisado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.

Sin embargo, en la práctica, la franja occidental de la Reserva Forestal presenta una serie de barrios y asentamientos (sesenta y cuatro barrios como se verá más adelante) que sufren el rigor de la ‘ilegalidad’: se les niega la infraestructura, los servicios públicos y en general los programas brindados por el Estado. Razón por la cual el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y el Desarrollo Territorial creó la Franja de Adecuación mediante la Resolución 463 de 2005, redelimitando la Reserva, sustrayendo las áreas ocupadas por barrios y definiendo dos áreas: un área de ocupación pública prioritaria, adyacente al límite occidental de la reserva y un área de consolidación del borde urbano.

En el año 2006, la CAR (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca) como ente regulador de la Reserva, adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá a través de la Resolución 1141, la cual acoge la zonificación propuesta por la Resolución 463 de 2005: Zona de Conservación, Zona de Rehabilitación Ecológica, Zona de Recuperación Paisajística y Zona de Recuperación Ambiental y la franja de Adecuación (sustracción).

La Resolución 463 de 2005 es demandada en el año 2006 por la Señora Sonia Ramírez ante el Tribunal Superior Administrativo de Cundinamarca, solicitando que no se haga efectiva la sustracción de las 973 Ha de la franja de adecuación determinada por la Resolución 463 de 2005.

El 5 de noviembre de 2013 el Consejo de Estado se pronunció profiriendo la Sentencia CERROS ORIENTALES de la Sala Plena del Contencioso Administrativo, donde la Consejera Ponente Dra. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO ratifica la zonificación de la resolución 463 de 2005 por parte del Ministerio de Ambiente y entrega tareas a las diferentes entidades: el MAVDT, La CAR y el Distrito. Con base al cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado se generan principalmente los siguientes actos administrativos:

- Decreto 222 de 2014 “Por el cual se adoptan las medidas administrativas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas dentro de los procesos de acción popular de radicados Nos. 25000232400020110074601 y 25000232500020050066203 y se dictan otras disposiciones

- Decreto 485 de 2015 *“Por el cual se adopta el Plan de Manejo para el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura que corresponde al área de ocupación pública prioritaria de la Franja de Adecuación, y se dictan otras disposiciones”*
- Resolución 1766 de 2016 *“Por la cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá-RFPBOB y se toman otras determinaciones”*
- Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del río Bogotá: La reserva forestal protectora – productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá fue declarada a través del artículo 2° del Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA, aprobado mediante la Resolución Ejecutiva No. 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió las Resoluciones No 511 del 19 de abril de 2012, modificada parcialmente por la Resolución 755 del 1 de junio de 2012, mediante las cuales estableció el procedimiento para realinear la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del río Bogotá.

Por último, se adopta la Resolución 138 de 2014 *“Por la cual se realinera la reserva forestal protectora productora la cuenca alta del río Bogotá y se toman otras determinaciones”* la cual fue modificada mediante la Resolución 456 del 28 de marzo de 2014, únicamente en lo que corresponde al sector 1, ubicado en el área rural del Distrito Capital y en los municipios de Soacha y Sibaté. Mediante la Resolución 138 de 2014, se realinó el área de la reserva teniendo en consideración la información remitida por los entes territoriales que dieron cumplimiento al procedimiento establecido en el numeral 1º del artículo 3 de la Resolución 511 de 2012 y los estudios técnicos derivados del convenio en mención.

- Reserva Forestal Regional “Thomas Van Der Hammen: La Reserva Thomas Van Hammen tiene como principales actos administrativos los siguientes:
  - Resolución No. 0475 del 17/05/2000, por medio de la cual se adoptaron unas decisiones sobre las áreas denominadas Borde Norte y Borde Noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá D.C.
  - Resolución No. 0621 del 28/06/2000, la cual resuelve los recursos interpuestos ante la Resolución 0475 de 2000.
  - Acuerdo CAR No.011 de 2011, por el cual se declara la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “Thomas Van Der Hammen, se adoptan unas determinantes ambientales para su manejo y se dictan otras disposiciones.

- Dentro de la jurisdicción de la Reserva se han proferido tres fallos judiciales: Acción de nulidad No. 11001-03-24-00-2000-6656-01, Acción de cumplimiento No. 2004-00027-4-01 y Acción de cumplimiento No. 2008-0271.
- Acuerdo CAR 21 de 2014, por medio del cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., “Thomas Van Der Hammen.
- Área de manejo especial del Río Bogotá y sus elementos. La ZMPA del río Bogotá ha tenido los siguientes actos administrativos:
  - Resolución 858 de 2013, SDP: A través de esta resolución se incorporaron modificaciones como resultado de 193 conceptos realizados por el IDIGER aplicados a nivel predial. De estos, el 75% corresponde a conceptos emitidos para legalización y 22% corresponde a conceptos de Planes Parciales. También fueron incluidos otros conceptos emitidos por el IDIGER, elaborados en el marco de eventos puntuales de inundación. Otros insumos que sirvieron para esta resolución fueron la memoria técnica del fenómeno de la Niña 2010 y 2011 elaborada por el IGAC, IDEAM y DANE; así como los conceptos técnicos 4535 y 6697 de los sectores San José y Gavilanes respectivamente, elaborados por el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático.
  - Resolución 1972 de 2017, SDP: Esta resolución de la SDP, actualiza el Plano N° 4 de amenaza por inundación, del Decreto 190 de 2004, en los sectores catastrales Villa Gladys y Marandú en la localidad de Engativá. El concepto técnico 8124 de 2016 del IDIGER, es el insumo para dicha modificación.
  - Resolución 1060 de 2018, SDP: Por este acto administrativo, la SDP realiza una nueva modificación al Plano N.º 4 de amenaza por inundación (Decreto 190 de 2004). Los insumos para dicha modificación fueron los conceptos técnicos IDIGER 8174 del 11 de octubre de 2017 y 8253 del 12 de octubre de 2017.
  - Resolución No. 2688 de 2018<sup>4</sup> CAR del 10 de septiembre de 2018 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR: Esta resolución adopta la variación de la medida del ancho de la franja definida como Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá (ZMPA) del Sector del Predio El Corzo e incluye la ubicación del patio-taller y el ramal técnico del proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá.

Por otro lado, la ZMPA del río Bogotá, tiene relación directa con la Sentencia del Consejo de Estado sobre la descontaminación del río Bogotá, emitida el 28 de marzo del 2014. En la Sentencia se toman decisiones frente la catástrofe ambiental, ecológica y económico-social de la cuenca

---

<sup>4</sup> Resolución No. 2688 del 10 de septiembre de 2018, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR, adoptó la variación del ancho de la franja de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá – (ZMPA) para el predio El Corzo y áreas contiguas, ubicado en la ciudad de Bogotá D.C

hidrográfica del río Bogotá, causada por el alto grado de contaminación debido a vertimientos de aguas residuales domésticas e industriales, malas prácticas agropecuarias e inadecuado manejo de basuras, por parte de los habitantes e industrias aledañas, así como la omisión de las autoridades frente a estas situaciones por más de treinta años. La sentencia declara responsables a los habitantes e industrias de la cuenca por la contaminación del río y sus afluentes. También se declaran responsables las autoridades que no han tomado medidas para descontaminarlo y prevenir su contaminación.

Las ordenes se clasificaron en tres componentes: Mejoramiento ambiental y social de la cuenca hidrográfica del río Bogotá; Articulación y coordinación institucional, intersectorial y económica y Profundización de los procesos educativos y de participación ciudadana.

Lo contemplado en el análisis de los Decretos 190 de 2004, 364 de 2013 y la propuesta de revisión general del 2019, relacionado con el marco normativo y jurídico es la siguiente:

- Decreto Ley 2811 de 1974
- Ley 99 de 1993
- Ley 388 de 1997
- Sentencia del Río Bogotá
- Resolución CAR 3194 de 2006
- Ley 1523 de 2012
- Decreto 3600 de 2007
- Ley 1523 de 2012
- Decreto 1640 de 2012 (compilado en el Decreto 1076 de 2015)
- Decreto 2372 de 2012 (compilado en el Decreto 1076 de 2015)
- Sentencia Cerros Orientales 2005-00662 de 2013
- Sentencia 2001-90479 de marzo 28 de 2014
- Decreto 1076 de 2015, sector ambiente
- Decreto 1077 de 2015, sector vivienda.

Es importante mencionar que aparecen en orden cronológico, por lo tanto, aplican con corte a la fecha que se hizo la respectiva revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, que, como se ha mencionado reiteradamente para el caso del Decreto 190 es 2004, para el decreto 364 2013 y la revisión general del año 2019.

## **Estructura Funcional y de servicios**

### **Estado actual/Análisis/balance**

La estructura funcional y de servicios está compuesta por el sistema de movilidad y sus componentes que son el subsistema vial y el subsistema de transporte, el sistema de servicios públicos, el sistema de equipamientos y servicios urbanos y el sistema de espacio público. Todos los elementos de estos sistemas se analizan a profundidad en los tomos 4 “Movilidad Bogotá Región” y 5 “Sistema distrital del cuidado – Sistema de equipamientos”, mientras en el presente

documento nos ocuparemos de los elementos que tiene mayor impacto en el Modelo de Ocupación Territorial y que han tenido ajustes y cambios a lo largo del tiempo en el POT.

#### - **Movilidad**

Iniciamos por identificar que en el Decreto 190 de 2004, se estructura alrededor de los modos de transporte masivo: Metro, Transmilenio y Tren de cercanías, dentro de un marco institucional regulado y controlado por la autoridad de tránsito integrados a las demás rutas de transporte, las terminales, estacionamientos y demás componentes de transporte. Los tres temas movilidad de mayor impacto en el modelo de la ciudad tiene que ver con la siguiente infraestructura:

#### **Metro:**

Se identifica como uno de los elementos de mayor impacto en la estructura de la ciudad y en el modelo de ocupación urbano, el trazado y tipo (elevado o subterráneo) de la línea 1 del metro. En 2016 la nueva administración plantea la reestructuración del trazado y diseño propuesto anteriormente, considerando los últimos estudios realizados y planteando una línea de metro cuyo costo de inversión fuese menor a la diseñada entre 2012 y 2015. En este contexto, la FDN planteó considerar en la nueva propuesta del metro: “i) maximizar las ideas de ahorro surgidas durante el proceso de Ingeniería de Valor realizado por la FDN en el primer semestre del año 2015, ii) tener en cuenta la restricción presupuestal establecida por el Gobierno Nacional y Distrital, por valor de 13,79 Billones de pesos, iii) considerar la devaluación que ha sufrido la moneda local frente al dólar americano, que ha causado un aumento en el costo del proyecto, e iv) introducir ajustes al diseño original como parte del mandato del ciudadano al Alcalde.” (SYSTRA, 2016).

La PLMB tramo 1 contará con quince estaciones, diez de ellas integradas con troncales de TransMilenio y dejará prevista una estación para la ALO, que se encontrará localizada en un punto sobre el ramal técnico en cercanía con la futura troncal de TransMilenio ALO.

La operación comercial del tramo 1 inicia en la Localidad de Bosa desde el Portal de las Américas y finaliza en la Localidad de Chapinero hasta la calle 72 y, cuenta con un tramo de maniobras de retorno pasando la calle 80. Igualmente, el diseño ha contemplado las provisiones de infraestructura que permitan la prolongación de la línea en ambos extremos (ALO y calle 72) en un futuro.

En septiembre de 2017, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante CONPES 3900 “Apoyo del gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto primera línea de Metro-tramo 1”. En 2019 la empresa Metro de Bogotá S.A., selecciono la Empresa encargada para la construcción de la Primera Línea del Metro Tramo 1. El análisis de demanda de viajes entre localidades permite, en primera instancia, identificar las necesidades principales de implementación de proyectos de transporte masivo de alta capacidad en la ciudad. La PLMB-T1 cubre, entre otras, las relaciones entre las localidades de Kennedy, Chapinero, Puente Aranda, Barrios Unidos, Teusaquillo y Santa Fe. De las localidades de alta demanda identificadas no se encuentran en la cobertura de la PLMB-T1 las localidades de Engativá, Suba, Usaquén. Adicionalmente vale la pena mencionar que en el año 2017, y de conformidad con lo establecido en el documento CONPES 3882, ratificado en el documento CONPES 3899 de 2017, y debido a restricción presupuestal, tanto de la Nación como del Distrito, la Primera Línea del Metro de Bogotá se estructuró para ser ejecutada en dos tramos así: tramo 1, comprendido entre el “patio taller, ubicado en la localidad de Bosa, hasta la estación calle 72, incluida la cola de maniobras que va hasta la calle 80, y tramo 2, iniciando en la calle 80 hasta la calle 127 con autopista Norte”.

La revisión del POT debe contar con la estructuración de una red metro que sea la columna vertebral del sistema de transporte a nivel regional, articulada con los demás componentes de mediana y baja capacidad del SITP, que permita la sostenibilidad del sistema. La prioridad es tener los ejes regionales occidental y norte integrados al sistema de transporte urbano.

#### **Tren de cercanías:**

Los trenes ligeros o de cercanía entre Bogotá y los municipios aledaños nació como una iniciativa de articulación del sistema integrado de transporte masivo de Bogotá con un sistema de trenes de cercanía en el documento técnico CONPES 2999 de 1998, denominado “Sistema del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Santafé de Bogotá”.

Por otra parte, con base en el concepto de Región Capital, la Gobernación de Cundinamarca y el Ministerio de Transporte desarrollaron la iniciativa del proyecto a través del Estudio de Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Tren de Cercanías realizado por Consultoría Colombiana en el año 2008. A partir de estos resultados, en el año 2009, la Asamblea Departamental de Cundinamarca autorizó las vigencias futuras excepcionales para el desarrollo del proyecto, mediante la Ordenanza 038 de 2009. La Ordenanza 038 de 200911, por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento de Cundinamarca para comprometer recursos de vigencias futuras excepcionales en materia de infraestructura vial y férrea, para los años 2010 a 2029 con cargo en los ingresos corrientes del Departamento ha permitido financiar los proyectos de infraestructura vial, tren de cercanías y sistema férreo enmarcados en el Plan de Desarrollo “Cundinamarca, Corazón de Colombia” (2008-2012).

En la formulación del proyecto, las fases de ejecución y las determinaciones técnicas para su posterior construcción se sujetarían a lo establecido en el Convenio Marco Interinstitucional acordado entre el Ministerio de Transporte, la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía Mayor Bogotá, los Municipios de la Sabana Centro y Occidente y Ferrovías. Además, el proyecto debería ajustarse en su desarrollo dentro de la jurisdicción del Distrito Capital.

Este componente no tenía la importancia estructurante como la que ha venido cobrando en los últimos años, este componente debe robustecerse en el marco de las políticas de integración regional, en el entendido que la región debe configurarse como una red de ciudades, donde la prioridad es la interconexión mediante transporte público, pero además su estructuración debe ir de la mano de la planeación de un ordenamiento territorial concertado con la región, capaz de enfrentar los problemas ambientales y de conurbación.

En diciembre de 2019, con recursos de la Nación y del Departamento de Cundinamarca, se adjudicó el diseño y la construcción de la Línea km 5 – Facatativá, como Regiotram de Occidente, el cual contará aproximadamente con un trazado de 40 kms y operará como tranvía en las áreas urbanas y como tren de cercanías en las zonas rurales. Conectará a Bogotá con los municipios de Mosquera, Funza, Madrid y Facatativá y se conectará con la Primera Línea Metro de Bogotá – Tramo 1 en el Distrito Capital a la altura de la Kr 17 con AC 26.

Adicionalmente es importante mencionar que el pasado 29 de abril de 2020, la Presidencia de la República firmó la contratación de estudios de factibilidad, diseños e interventoría del Regiotram del Norte, que conectará Bogotá con Zipaquirá.

### **Avenida Longitudinal de Occidente:**

El trazado de esta vía fue incluido en el decreto 619 de 2000 y se mantuvo en el decreto 190 de 2004 como vía de conexión regional pasando por la zona norte de la ciudad propuesta como suelo de expansión, no concertado. En la MEPOT de 2013, la función, trazado y perfil de la vía fue ajustada como vía urbana cuyo trazado iniciaba en Boda y terminaba en la zona urbana de Suba, incluía el desarrollo de un tranvía y tramos especiales en los pasos por los humedales. La disminución de su trazado daba espacio para el desarrollo de proyectos urbanísticos articulados al desarrollo de la infraestructura vial y de transporte. En el proyecto de acuerdo de 2019, se retoma la función regional de la ALO, sus perfiles y trazados articulado a la propuesta de incorporación al suelo de expansión sobre la zona norte.

Es de vital importancia articular estos proyectos al desarrollo urbano e identificarlos como una oportunidad para equilibrar el territorio.

#### **- Servicios Públicos**

Otros dos elementos centrales en la estructura funcional y de servicios desde el sistema de servicios públicos son el tratamiento de las aguas residuales y el Sistema para la gestión y manejo integral de Residuos Sólidos

Sobre el tratamiento de las aguas residuales, se destaca que con la región se logró cofinanciación y concertación para la recuperación del Río Bogotá, la misma se ha adelantado principalmente a través de los proyectos para la construcción de las plantas de tratamientos de aguas residuales (PTAR) Salitre y Canoas<sup>5</sup>]. La primera en un 70% de avance en su implementación, y la segunda, con la firma de un convenio en agosto del año anterior,<sup>6</sup> apenas para su inicio.

Actualmente, la PTAR Salitre Fase I, que inició su operación en septiembre del año 2000, trata las aguas del norte de la ciudad. Allí, sólo 4 m<sup>3</sup>/s son tratadas en esta planta y se espera que el año 2020 se inicie la operación de la Fase II de la PTAR Salitre, obra que actualmente está siendo realizada por la Corporación Autónoma de Cundinamarca CAR. Igualmente, en el año 2020 se proyecta el inicio de la obra para la construcción de la Fase I de la PTAR Canoas y está en ejecución construcción de la Estación Elevadora Canoas.

Este sistema trata las aguas residuales de las cuencas Torca, Conejera, Salitre y Jaboque y de acuerdo con el Plan Maestro de Acueducto y de Alcantarillado de Bogotá, se definieron las obras que permitirán completar la infraestructura troncal y de redes locales para lograr el objetivo de saneamiento de la cuenca media del río Bogotá.

La sentencia para la recuperación del Río Bogotá (AP 2001-90479) estableció la obligatoriedad de las acciones tendientes al seguimiento y control de los vertimientos a través del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) y del Plan de Identificación y Corrección de Conexiones Erradas (PICCE) que sean detectadas en el sistema con el objetivo de minimizar la descarga de aguas sin tratar sobre la cuenca media del río Bogotá, a su paso por la ciudad.

---

<sup>5</sup> Para la PTAR Canoas, se tiene una inversión de \$4,5 billones: la Alcaldía de Bogotá aporta \$2.94 billones (\$1.48 billones para la obra y \$1.46 billones para la operación), la CAR \$1,5 billones y la Gobernación de Cundinamarca \$47.000 millones. Fuente: Sala de Prensa, CAR.

<sup>6</sup> Ambas metas están rezagadas, si se tiene en cuenta que el artículo 122 del DD 190/04, disponía que posterior al año 2010 debía adelantarse la construcción de la PTAR Canoas, y para el año 2007 la PTAR Salitre ya debería tener contemplado el aumento de su capacidad

Se debe indicar que el Plan de Inversiones de la EAAB (2016-2025) relacionado con la financiación y ejecución de obras para el saneamiento del Río Bogotá, fue actualizado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado incluyendo importantes obras del Sistema de Alcantarillado Sanitario, Alcantarillado Pluvial y Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, entre otros pueden mencionarse los estudios y diseños de la PTAR Canoas, la ampliación, optimización y operación de la PTAR Salitre y el sistema de interceptores al Río Bogotá.

Por lo anterior, el respectivo programa de obras e inversiones y el Documento Técnico de Soporte - DTS remitido por la EAAB a la SDP en el mes de marzo de 2017 fue parte de los insumos en el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial que venía adelantando la anterior administración. Lo anterior, con la finalidad de armonizar la normatividad urbanística con las actividades y obras necesarias para el saneamiento del Río Bogotá. Fue así como en el Proyecto de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial se incluyeron los artículos 156, 158 y 465 que se referían a: “Acciones estratégicas del Sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial”, “Saneamiento del Río Bogotá” y “Sistema para el tratamiento de aguas residuales”.

Estas infraestructuras además de impactar las condiciones sanitarias y ambientales de la ciudad y la región tendrán un importante impacto en el modelo de ocupación al generando valores hedónicos a los principales cuerpos hídricos.

**- Equipamientos**

El sistema de equipamientos en la estructura funcional y de servicios del decreto 190 de 2004, está enfocado a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos a partir del fortalecimiento de la estructura urbana, principalmente la red de ciudades de la región, el centro y las centralidades, y las áreas estratégicas de integración regional; a partir de la adecuación de la oferta de equipamientos en relación a su localización y la demanda. En este mismo sentido los equipamientos deben responder a lo siguiente: Conformación de una red jerarquizada, permitir la localización de nuevos equipamientos de alta jerarquía principalmente en las centralidades, localización de nuevos equipamientos de escala urbana y zonal principalmente en las Unidades de Planeamiento Zonal de mejoramiento Integral.

En cuanto a equipamientos proyectados el POT 2004, se estableció alcanzar las siguientes metas así:

Tabla 6. Equipamiento propuesto POT 2004

<b>Equipamiento</b>	<b>Propuesto</b>	<b>Alcanzado</b>
Salud	42	13
Educación	160	40
Cultura	5	1
Bienestar Social	153	13
Seguridad y Justicia	77	36
Abastecimiento	30	1
Recinto ferial	5	1
Sedes administrativas	5	9
Cementerio	6	1
Deportivos y recreativos	52	0

Fuente. Cálculos propios a partir de información secundaria

Se encuentra un déficit en equipamiento en instituciones de educación y bienestar social que deberían ser atendidos en el nuevo POT. Igualmente, en relación a su localización se identifica que la consolidación de nuevos equipamientos en centralidades ha sido precaria, posiblemente debido a las dificultades que presenta la gestión del suelo y normativa en otras zonas de la ciudad.

La formulación de la política para los equipamientos en el Decreto Distrital 364 de 2013 no fue modificada en comparación con el Decreto Distrital 190 de 2004.

Actualmente como reto para la política de equipamientos la creación en la revisión del POT del Sistema Distrital del Cuidado, propuesto en el Plan de Desarrollo Distrital, donde los equipamientos, en especial por su localización y distribución equitativa en el territorio, son los elementos esenciales que permitirán fortalecer los procesos de corresponsabilidad entre el Distrito, la comunidad, las familias y el sector privado.

- **Espacio público**

El POT 2000 de Bogotá estructuró el sistema de espacio público en dos grupos: parques distritales –clasificados por escalas– y espacios peatonales –estructurantes y complementarios, e identificó otros elementos que, si bien hacen parte del espacio público, en la formulación se asignaron a otros sistemas como la estructura ecológica y el sistema de movilidad<sup>7</sup>. El análisis se realiza a luz de indicadores que permiten medir cuantitativamente el estado de estos componentes.

La MEPOT, apuntaba por generar espacios públicos más locales a partir de las cesiones y cargas urbanísticas derivadas de los procesos de densificación principalmente y la conservación y protección de las áreas ambientales. En el proyecto de acuerdo 2019 la apuesta es más hacia un circuito ambiental conjugado con el uso de parque de mayor escala: Sendero de las Mariposas, San Rafael y la nueva versión y delimitación de la reserva del Norte, articulados con los ríos Tunjuelo, Fucha y Juan Amarillo, llegando al río Bogotá.

---

<sup>7</sup> El artículo 241 del Decreto Distrital 190 de 2004.

## Instancias/competencias/intersecciones

### Movilidad

Tabla 1. Instancias/competencias/intersecciones - Política de Movilidad.

NIVEL	INSTANCIA	COMPETENCIA	INTERSECCIONES
NACIONAL	Consejo Nacional de Política Económica y Social <u>CONPES</u> .	Formulación documentos de políticas, promoción, orientación y participación formulación políticas, elaboración de programas sectoriales y seguimiento a la ejecución.	Presidencia y vicepresidencia de la República, Ministerios (Ministerio de Transporte), Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible) y Colciencias.
NACIONAL	Consejo Consultivo de Transporte	Asesora definición de las políticas generales sobre el transporte y tránsito, así como en los planes, programas y proyectos	Ministerio Transporte; Presidencia de la República; asociaciones de transporte en el país: carga por carretera, pasajeros por carretera, pasajeros urbanos, férreo, fluvial, aéreo, marítimo; Sociedad colombiana de ingenieros; sociedad colombiana de ingenieros de transporte y sector de transporte, de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto, del sector rural por carretera.
REGIONAL	Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE Región Central y el Comité de Integración Territorial -CIT	Concertación y articulación con la Nación y las Entidades territoriales las políticas que orienten el desarrollo de la Región.	Gobernación C/marca, Alcaldía de Bogotá, Corporación Autónoma Regional (CAR) Gobierno Nacional (DPN) Consejo Consultivo, PNUD, Participación local.
DISTRITAL	Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad	Articulación formulación políticas y estrategias del sector y seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales y de desarrollo administrativo.	SDM, UAERMV, IDU, Transmilenio S.A., terminal de Transporte y la Empresa Metro de Bogotá S.A. Acompañan planeación desarrollo de ciudad y sostenibilidad financiera en la formación de la política: SDP y SDH.

Fuente: Entidades.

### Servicios públicos

A nivel Distrital, la EAB-ESP, después de la crisis financiera de 1994, ha logrado superar un rezago de cobertura de servicios para más de 2 millones de habitantes y cuenta con una solidez financiera que le permite afrontar los retos asociados a satisfacer a nivel regional la demanda de agua potable y servicio de alcantarillado al distrito capital con criterios de calidad y oportunidad, al igual que a proteger los ecosistemas hídricos necesarios para garantizar el abastecimiento de agua futuro.

Particular importancia para la EAB-ESP presenta la situación ambiental del Río Bogotá dados los variados conflictos ambientales que se dan en la cuenca, especialmente los procesos de urbanización y desarrollos industriales en la parte medida de ésta por la problemática de las aguas residuales industriales y domésticas. A lo anterior, se suma el fallo de segunda instancia de la

acción popular 479-01, proferido por el Consejo de Estado de fecha 28 de marzo de 2014, respecto al saneamiento de tan importante fuente hídrica para la ciudad y la región.

Esta situación está estrechamente relacionada con los niveles de deterioro de las microcuencas y cuencas que conforman el Sistema Hídrico Principal de la ciudad, incluidos los humedales, como parte de éste. Muchos de los que fueron y son fuentes de abastecimiento para la ciudad como los ríos San Cristóbal, San Francisco y el Tunjuelo, se encuentran en alto grado de vulnerabilidad por los impactos de origen antrópico que se dan en sus cuencas; otro tanto sucede con los ríos Salitre y Fucha y sus quebradas afluentes. Las fuentes que conforman el Sistema de Abastecimiento de la ciudad no han sido ajenas al deterioro progresivo en su calidad, por las causas antes citadas, tal son los casos de los ríos Tunjuelo, Bogotá y Teusacá. De igual manera es necesario avanzar en la conservación de aquellos ecosistemas primordiales para el abastecimiento de la ciudad y la región como son los páramos de Sumapaz, Chingaza y Guerrero junto a los Cerros Orientales de Bogotá.

Por ello, se convierte en un imperativo para el Distrito Capital, garantizar la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado para el futuro a partir de acciones de corto, mediano y largo plazo que, junto con la expansión del servicio, promuevan la conservación de los ecosistemas asociados a la infraestructura del acueducto y alcantarillado y por supuesto el saneamiento del Río Bogotá.

El desarrollo del marco normativo del sector de agua potable y saneamiento (Ley 142 de 1994, sus modificatorios y reglamentarios) promueve el mejoramiento de la gestión de dichos servicios en un mercado competitivo lo que implica, necesariamente, que la gestión de los mismos deberá ser cada día más especializada y eficiente.

El artículo 445 del Decreto 190 de 2004 establece lo siguiente con respecto a las zonas de reserva requeridas para la construcción de subestaciones de potencia y líneas de alta tensión en el mediano plazo:

*“(...) Artículo 445. Zonas de reserva para la imposición de futuras afectaciones (artículo 481 del Decreto 619 de 2000). Las zonas de reserva a que se refiere esta disposición, son las áreas del territorio Distrital que de conformidad con este Plan de Ordenamiento o con cualquiera de los instrumentos que lo desarrollen, sean necesarias para la localización y futura construcción de obras del sistema vial principal de la ciudad, de redes matrices de servicios públicos, de equipamientos colectivos de escala urbana y, en general de obras públicas o para la ejecución de programas o proyectos con inversión pública, o para protección ambiental, a fin de que sean tenidas en cuenta para la imposición oportuna de las respectivas afectaciones. (...)”.*

Las zonas de reserva requeridas obedecen a los análisis técnicos que muestran el crecimiento de la demanda en dichas áreas y justifican la construcción de nuevas subestaciones de potencia.

No obstante, pese a que Codensa en el 2015, informó las zonas de reserva requeridas durante el período 2015 - 2020 para desarrollar las nuevas subestaciones (Terminal, Alhambra, Guaymaral, Altamira, Los Naranjos, Bavaria) y las actualizaciones de las subestaciones de la zona centro (San José, San Facon, Gorgonzola, Centro Urbano, Veraguas); estas no han sido adoptadas en la cartografía oficial de la Secretaría Distrital de Planeación.

Bajo las consideraciones actuales, es prioritario reconsiderar la definición de zonas de reservas de servicios públicos requeridas para el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios en diferentes zonas de la ciudad, con especial énfasis en la zona norte y en las zonas consolidadas de Bogotá. Se requiere mayor claridad normativa respecto al alcance de las reservas de servicios públicos dado que para el caso de energía, la entidad ejecutora de las obras es una compañía que no es completamente pública y que no tiene la facultad de imponer afectaciones como en el caso de las reservas viales lo hace el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU.

Finalmente, respecto al Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (Decreto 312 de 2006) se plantean muchos desafíos debido a la necesidad prioritaria de caracterización, valoración, reciclaje, reutilización, tratamiento y aprovechamiento de residuos, como estrategia para minimizar la disposición final de residuos en el Relleno Sanitario Doña Juana.

A su vez, el avance en la reglamentación de las bodegas privadas de reciclaje no afectas al servicio público de aseo ha visibilizado también los vacíos normativos existentes en el sector y la inminente necesidad de establecer condiciones claras de incorporación para las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECA’s, las cuales a la fecha solo cuentan con el Decreto Nacional 596 de 2016 emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT.

### **Equipamientos y servicios urbanos**

Está entendido que en la vigencia del Decreto Distrital 190 de 2004, el sistema de equipamiento no logró adoptarse. El planteamiento de su puesta en marcha corresponde a un caso hipotético a partir de los trabajos y estudios que se han adelantado para su construcción.

Los proyectos fruto de la implementación del sistema de equipamientos es la estrategia de construcción de proyectos de nodos de equipamientos en escala zonal y urbana en la ciudad, situación que plantea la necesidad de aglomerar de manera solidaria del sector público y privado para su construcción. El documento de diagnóstico al Plan de ordenamiento territorial define que este tipo de proyectos necesitan de la articulación multisectorial en relación a espacios comunes para ofrecer de forma integral los servicios sociales en la ciudad. Esta asociación multisectorial implica condiciones como son la cercanía, proximidad funcional y atención conjunta. Solo en la puesta en marcha de este tipo de proyectos se podrá establecer claramente las dificultades en su implementación a partir de la participación de los actores interesados. En la actualidad el desarrollo de proyectos conjuntos que se han podido concretar son:

1. En la cesión pública del plan parcial El Ensueño en la Localidad de Ciudad Bolívar. Equipamiento de educación en conjunto con equipamiento de Cultura, (teatro).
2. En la cesión pública del plan parcial San José de Maryland en la Localidad de Bosa, Colegio Bicentenario, Equipamiento de educación en conjunto con equipamiento de Integración Social (Jardín Infantil).

### **Espacio Público**

La Secretaría Distrital de Planeación, en coordinación con el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y el Departamento Administrativo de la

Defensoría del Espacio Público (DADEP), formulan el Plan Maestro de Espacio Público. De acuerdo con los trámites a cargo se encuentra:

1. El procedimiento de sustitución de zonas de uso público se adelanta bajo un procedimiento que se genera un tiempo muy extenso para su estudio y respuesta.
2. De la puesta en práctica del Decreto 348 de 2005, se han observado situaciones conflictivas respecto de la solicitud de aprobación de la modificación de los planos urbanísticos.
3. Para resolver los casos particulares de sustitución de zonas de uso público ocupadas, por ejemplo, en la Urbanización Garcés Navas y el CAMI Pablo VI del Hospital de Bosa, se adicionaron las resoluciones de sustitución para que fuera posible adelantar ante los Curadores Urbanos de Bogotá la modificación de los planos urbanísticos.
4. Sobre los pagos realizados, no hay claridad cómo se han invertido esos recursos y si cumplen con el fin de generar espacio público.
5. La instancia Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, no se considera determinante en el proceso.
6. Es recomendable revisar los once (11) casos en los cuales procede la aplicación de este instrumento, su pertinencia y recurrencia y si su aplicación está contribuyendo significativamente en la recuperación o generación de espacio público.

## Estado normativo y jurídico

### Movilidad

Las directrices, objetivos y estrategias de política pública de movilidad para el Distrito están incluidas en el Decreto 190 de 2004 de compilación del POT y el Decreto 319 de 2006 de adopción del PMM, principalmente, que deben actualizarse con las leyes y regulaciones posteriores al POT de orden nacional y distrital, especialmente en lo relacionado a reducción de huella de carbono y resiliencia, a los sistemas de transporte alternativo y accesibilidad de usuarios en condición de movilidad reducida, seguridad vial y fuentes de financiación de los proyectos priorizados para la ciudad.

Las directrices aplicables al desarrollo y gestión de los diferentes componentes del sistema de movilidad inician desde la Constitución Política de Colombia, las leyes de orden nacional relacionadas a la planeación y financiación de la ejecución de sus componentes y los documentos CONPES. De la normativa para generar política de movilidad se enuncia, entre otra, la Constitución política de Colombia 1991, la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, la Ley 361 de 1997, la Ley 1083 de 2006, CONPES 3093 de 2000, Ley 769 de 2002, CONPES 3167 de 2002, CONPES 3093 de 2003, CONPES 3260 de 2003, Decreto Distrital 327 de 2004, Decreto Distrital 215 de 2005, CONPES 3368 de 2005, Ley 1083 de 2006, Acuerdo 04 de 2007, Decreto 470 de 2007, Decreto 596 de 2007, Ley 1228 de 2008, Decreto Distrital 309 de 2009, Resolución 000744 de 2009, Ley 1287 de 2009, CONPES 3677 de 2010, Decreto 798 de 2010, Resolución 4374 de 2010, Decreto 397 de 2010, Decreto 2372 de 2010, Ley 1508 de 2012, Decreto 1467 de 2012, CONPES 3167 de 2015 y CONPES 3882 de 2017, CONPES 3899 de 2017, CONPES 3900 de 2017, CONPES 3963 de 2019, CONPES 3932 de 2020.

### Servicios públicos

El POT del año 2004 estableció la necesidad de formular Planes Maestros por cada sistema de con el fin de asegurar una adecuada prestación de los servicios públicos, propender por mejorar la calidad de vida de los habitantes y garantizar la sostenibilidad urbana en el largo plazo en un modelo abierto y articulado a la región Bogotá-Cundinamarca. Estos servicios son prestados tanto por empresas sociales del estado como por empresas privadas ESP.

En el año 2015 surgió gran inquietud entre los prestadores de servicios públicos, teniendo en cuenta que los planes maestros de Acueducto y Alcantarillado (Decreto 314 de 2006), Gas Natural (Decreto 310 de 2006) y Telecomunicaciones (Decreto 317 de 2006) perdían vigencia en el año 2015. No obstante, en el año 2016 la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de Secretaría Distrital de Planeación conceptuó respecto de la vigencia de los Planes Maestros de servicios públicos, lo siguiente:

*“(...) Los planes maestros están directamente relacionados con los programas de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, los cuales pueden ser de largo, mediano y corto plazo; en otras palabras, al ser los planes maestros instrumentos reglamentarios de primer nivel del POT, con base en ellos se estructura la estrategia de ordenamiento adoptada y se constituyen en instrumentos que orientan la programación de la inversión y los requerimientos del suelo para el desarrollo de las infraestructuras.*

*En este orden de ideas, la vigencia de los planes maestros, según sea el caso, debe corresponder a los programas de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial de largo, mediano y corto plazo.*

*A su vez, el Plan de Ordenamiento Territorial dispone que los planes maestros serán aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (hoy Secretaría Distrital de Planeación) y adoptados por el Alcalde Mayor, por lo tanto, la expedición o reproducción parcial o total de dichos instrumentos se debe llevar a cabo mediante decreto.*

*En términos generales, no se identifican impactos jurídicos por la expedición o reproducción parcial o total de los planes maestros del gas natural, telecomunicaciones y sistema de acueducto y alcantarillado durante el proceso de revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial, en la medida que el Decreto 190 de 2004 es la norma vigente en la actualidad y con base en la cual se deberán expedir sus instrumentos reglamentarios, como son los planes maestros. (...)”.*

Con ocasión de la elaboración del actual "Plan de Inversiones EAB 2016-2025" de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá-EAB, el cual fue aprobado por el Concejo mediante Acuerdo 680 de 2017, la EAB remitió a la Secretaría Distrital de Planeación- SDP el respectivo documento técnico de Soporte –DTS- para la modificación del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.

Actualmente este plan se encuentra en ejecución y teniendo en cuenta que su horizonte de ejecución es menor al del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, entonces no necesariamente todos los proyectos incluidos en él estarán incluidos el POT.

Con respecto al servicio de gas natural, todas las metas planteadas en el Plan Maestro fueron alcanzadas en el 2015, por tanto, se hace necesaria una formulación acorde con las nuevas proyecciones para este servicio público.

De otra parte, debido a la acelerada evolución en la normatividad relacionada con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC se hace inminente la elaboración de un nuevo Plan Maestro acorde con las necesidades actuales y futuras del Distrito Capital.

En lo relativo al servicio público de energía, el Decreto Distrital 087 de 2010 adoptó las normas urbanísticas y arquitectónicas para la implantación y regularización de las infraestructuras y equipamientos del Sistema de Energía Eléctrica, en Bogotá, Distrito Capital; estableciendo la necesidad de elaborar Planes de Implantación para la construcción de la infraestructura nueva en el sistema de distribución.

De acuerdo con el mencionado Decreto, los operadores del servicio público de energía eléctrica en el Distrito Capital presentaron ante la Secretaría Distrital de Planeación un Plan de Acción relacionado con las actividades necesarias para la regularización de las infraestructuras y equipamientos del Sistema de Energía Eléctrica, según su escala urbanística, en el que se establecieron las proyecciones y compromisos para la ejecución. En cumplimiento de lo anterior, CODENSA presentó ante la Secretaría Distrital de Planeación el correspondiente Plan de Acción desde el año 2011 y realizó los ajustes solicitados por la entidad hasta obtener en el año 2015 la aprobación del Plan de Acción a través de la Resolución 1357 de 2015 de la Secretaría Distrital de Planeación. El Plan de Acción para la Regularización de Activos se desarrolla en el periodo 2016 a 2034 y contempla los siguientes estudios y actividades en 33 subestaciones de transmisión y transformación: Estudios de Demanda y Atención e Usuarios, Plan de Manejo Ambiental, Análisis de Riesgo y Vulnerabilidad y Técnico Estructural. Adicionalmente, se realizarán análisis del cumplimiento de las normas de construcción y se gestionará una verificación de condiciones en la licencia de construcción en algunas subestaciones y equipamientos.

#### Equipamientos y servicios urbanos

Con la expedición de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto Distrital 364 de 2013 el Sistema de Equipamientos se mantuvo como elemento de soporte de la Estructura Funcional de Servicios. Sin embargo, la modificación excepcional del POT fue declarada nula, en acción de nulidad simple, mediante sentencia del 17 de mayo de 2019, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, razón por la cual retomó vigencia el Decreto 190 de 2004, que actualmente rige las decisiones de ordenamiento de Bogotá-

#### Espacio Público

- Decreto 190 de 2004 - **Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - POT**, artículo 437º.
- Decreto Distrital 215 de 2005 - **Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá**, Política de *cobrimiento y accesibilidad del espacio público* (recuperación efectiva de metros cuadrados de espacio público).
- **Decreto Distrital No. 348 del 23 de septiembre de 2005** – “Por el cual se reglamenta el artículo 437 del Decreto Distrital 190 de 2004, y se establece el procedimiento de sustitución de zonas de uso público”. Artículos 1º y 2º, su aplicación se da, si la zona está ocupada con edificaciones. La zona a sustituir, se podrá recibir en sectores deficitarios o dentro de los componentes de la Estructura Ecológica Principal. (PMEP)

- Se puede realizar su pago en el **Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos**, adscrito al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte – IDR.
- **Acuerdo 308 de 2008 – Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor"**. En el artículo 10°, numeral 7°, en el artículo 32° se incluyó dentro de las metas de la ciudad recuperar 238.600 m<sup>2</sup> de espacio público, el procedimiento de sustitución se constituía en uno de los mecanismos idóneos para recuperar el espacio público, indebidamente ocupado.
- **Acuerdo 489 de 2012- Plan de Desarrollo 2012- 2016 "Bogotá Humana"**, Artículo 74, numeral 1°, reglamentado por el Decreto 461 de 2012

## Estructura socioeconómica y espacial

### Estado actual/Análisis/balance

El denominado modelo de ocupación del actual Plan de Ordenamiento Territorial planteó consolidar un modelo territorial policéntrico, soportado en el fortalecimiento, cualificación y consolidación de centralidades existentes con niveles de articulación diferenciados de acuerdo a su escala, con los cuales se buscaba garantizar el equilibrio urbano y rural en prestación de servicios, la cohesión social, la integración de la ciudad a diferentes escalas, y el desarrollo económico para todos los habitantes de la ciudad y la región. Esta red se clasificó como centralidades de carácter internacional, nacional, regional, y urbano, de acuerdo con su papel frente a las políticas relacionadas con el equilibrio del Distrito Capital en términos sociales, de servicios urbanos y de integración de las localidades.

Ahora bien, no todas estas actuaciones territoriales planteadas para alcanzar sus propósitos fueron definidas directamente en el plan, algunas fueron diferidas para ser precisadas mediante otros instrumentos creados para ello por el mismo POT. De esta manera, el Decreto 190 establece una relación explícita entre las operaciones estratégicas y las centralidades de mayor nivel de integración, bajo el entendido que estas últimas son instrumentos aplicables a grandes porciones de ciudad que debían constituirse en piezas estratégicas del Modelo de Ordenamiento.

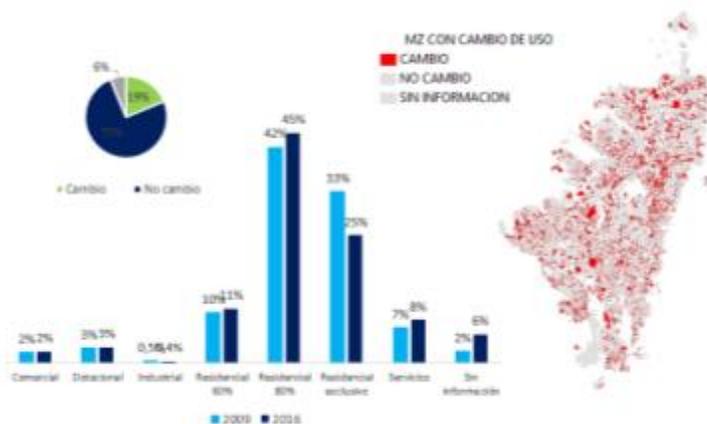
Si bien serán analizadas de manera integral en un apartado específico, vale la pena mencionar que las Operaciones Estratégicas tenían como propósito coordinar los esfuerzos sectoriales y la inversión en infraestructuras (subsistema vial y de transporte, espacio público, acueducto y alcantarillado) con la finalidad de integrar físicamente la ciudad y posibilitar la localización de sectores económicos que alcanzarán mayores niveles de concentración de la actividad productiva e intentarían hacer que la estructura socioeconómica permitiera garantizar el equilibrio urbano y rural al descentralizar espacialmente el empleo generado en la ciudad.

Algunas centralidades fueron definidas con el objetivo explícito de desarrollarlas a través de Operaciones Estratégicas. A pesar de la importancia que tienen las centralidades como ente articulador de la dinámica de la ciudad, los objetivos plasmados no lograron ser materializados dado que las decisiones a adoptar no fueron lo suficientemente definidas o no tuvieron en cuenta la dinámica propia de las centralidades.

La norma urbana desconoció una ciudad en donde concurren realidades económicas diferenciadas, en donde está en marcha un proceso de tercerización e incremento de la industria artesanal y una dinámica de transformación y profundización de los usos del suelo. También desconoció la existencia zonas de la ciudad con actividad económica relevante pero que aún no cuentan con la masa crítica necesaria para que puedan ser consideradas como aglomeraciones y dejó de lado aquellas zonas de la ciudad con ausencia de relevancia económica en donde no operan condiciones de mercado, (la mayor parte de estas localizaciones se distribuye de manera dispersa y lejos del centro de la ciudad).

Y es que, si bien Bogotá es una ciudad que presenta áreas de concentración de actividad económica y empleo formal que se mantienen en el tiempo, con un núcleo duro que persistente en términos espaciales, las siguientes imágenes muestran que sobre el territorio hay un proceso de transformación económica relevante en donde una porción significativa de manzanas cambia de uso predominante (7.329 manzanas que representan el 19% en el total de manzanas de la ciudad en 2016), evidenciándose una profundización en la mezcla de usos, una tendencia hacia la consolidación de usos complementarios a la vivienda, y una relocalización para aprovechar ventajas de localización y mercado. Esta dinámica se presenta en toda la ciudad, lo que evidencia un gran dinamismo y no se corresponde con un enfoque mono-funcional de la asignación de los usos desde la perspectiva de las normas urbanas vigentes, e implica una dificultad para el reconocimiento y operación de gran cantidad de actividades comerciales e industriales de pequeña escala.

Imagen 1. Vocación de uso por manzana en 2009 y 2016.



Fuente: DEU-SDP, 2016, con base en UAECD.

Por tanto, una de las principales conclusiones sobre el modelo de ocupación definido por el POT vigente en lo relacionado con el componente económico del territorio, es que no logró incidir de la manera relevante para mejorar las condiciones en las que opera la actividad económica en la ciudad. Bogotá es una ciudad dinámica y su dinamismo ha operado al margen de las decisiones que hacen parte de los instrumentos de planeación del territorio.

En Bogotá, existe una relación directa entre densidad residencial, la inexistencia de relevancias económicas y las condiciones de pobreza de la población.

Con respecto a la distribución de la población en el territorio, las mayores densidades poblacionales en Bogotá - a nivel de Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) - se presentan en Patio Bonito, San Francisco, Gran Britalia, El Minuto de Dios, El Rincón, Bosa Occidental, Marco Fidel Suarez, 20 de Julio, Diana Turbay, Timiza y Corabastos. Además, de la comparación entre los dos años de referencia se encuentra que en 2015 son relativamente más densas UPZ como Tibabuyes, Bosa Central, Kennedy Central y Lucero. El Mapa 2 presenta las densidades poblacionales y de viviendas a nivel de UPZ para el año 2015.

Las zonas con ausencia de actividad económica se pueden interpretar como el negativo del tejido económico. Estas son localizaciones en donde no operan condiciones de mercado y se denominan tejido aislado. Las áreas del tejido aislado se distribuyen de manera dispersa y lejos del centro de la ciudad, de lo que se concluye que son el resultado de desconexiones y, por lo tanto, indican que los habitantes no tienen un acceso a la provisión de un mínimo de servicios económicos que tradicionalmente son provistos por el mercado.

El denominado modelo de ocupación del actual Plan de Ordenamiento Territorial planteó consolidar un modelo territorial policéntrico, soportado en el fortalecimiento, cualificación y consolidación de centralidades existentes con niveles de articulación diferenciados de acuerdo a su escala, con lo cuales se buscaba garantizar el equilibrio urbano y rural en prestación de servicios, la cohesión social, la integración de la ciudad a diferentes escalas, y el desarrollo económico para todos los habitantes de la ciudad y la región. Esta red se clasificó como centralidades de carácter internacional, nacional, regional, y urbano, de acuerdo con su papel frente a las políticas relacionadas con el equilibrio del Distrito Capital en términos sociales, de servicios urbanos y de integración de las localidades.

Ahora bien, no todas estas actuaciones territoriales planteadas para alcanzar sus propósitos fueron definidas directamente en el plan, algunas fueron diferidas para ser precisadas mediante otros instrumentos creados para ello por el mismo POT. De esta manera, el Decreto 190 establece una relación explícita entre las operaciones estratégicas y las centralidades de mayor nivel de integración, bajo el entendido que estas últimas son instrumentos aplicables a grandes porciones de ciudad que debían constituirse en piezas estratégicas del Modelo de Ordenamiento.

Si bien serán analizadas de manera integral en un apartado específico, vale la pena mencionar que las Operaciones Estratégicas tenían como propósito coordinar los esfuerzos sectoriales y la inversión en infraestructuras (subsistema vial y de transporte, espacio público, acueducto y alcantarillado) con la finalidad de integrar físicamente la ciudad y posibilitar la localización de sectores económicos que alcanzarán mayores niveles de concentración de la actividad productiva e intentarían hacer que la estructura socioeconómica permitiera garantizar el equilibrio urbano y rural al descentralizar espacialmente el empleo generado en la ciudad.

Algunas centralidades fueron definidas con el objetivo explícito de desarrollarlas a través de Operaciones Estratégicas. A pesar de la importancia que tienen las centralidades como ente articulador de la dinámica de la ciudad, los objetivos plasmados no lograron ser materializados dado que las decisiones a adoptar no fueron lo suficientemente definidas o no tuvieron en cuenta la dinámica propia de las centralidades.

La norma urbana desconoció una ciudad en donde concurren realidades económicas diferenciadas, en donde está en marcha un proceso de tercerización e incremento de la industria artesanal y una dinámica de transformación y profundización de los usos del suelo. También desconoció la existencia zonas de la ciudad con actividad económica relevante pero que aún no cuentan con la masa crítica necesaria para que puedan ser consideradas como aglomeraciones y dejó de lado aquellas zonas de la ciudad con ausencia de relevancia económica en donde no operan condiciones de mercado, (la mayor parte de estas localizaciones se distribuye de manera dispersa y lejos del centro de la ciudad).

Y es que, si bien Bogotá es una ciudad que presenta áreas de concentración de actividad económica y empleo formal que se mantienen en el tiempo, con un núcleo duro que persistente en términos espaciales, las siguientes imágenes muestran que sobre el territorio hay un proceso de transformación económica relevante en donde una porción significativa de manzanas cambia de uso predominante (7.329 manzanas que representan el 19% en el total de manzanas de la ciudad en 2016), evidenciándose una profundización en la mezcla de usos, una tendencia hacia la consolidación de usos complementarios a la vivienda, y una relocalización para aprovechar ventajas de localización y mercado. Esta dinámica se presenta en toda la ciudad, lo que evidencia un gran dinamismo y no se corresponde con un enfoque mono-funcional de la asignación de los usos desde la perspectiva de las normas urbanas vigentes, e implica una dificultad para el reconocimiento y operación de gran cantidad de actividades comerciales e industriales de pequeña escala.

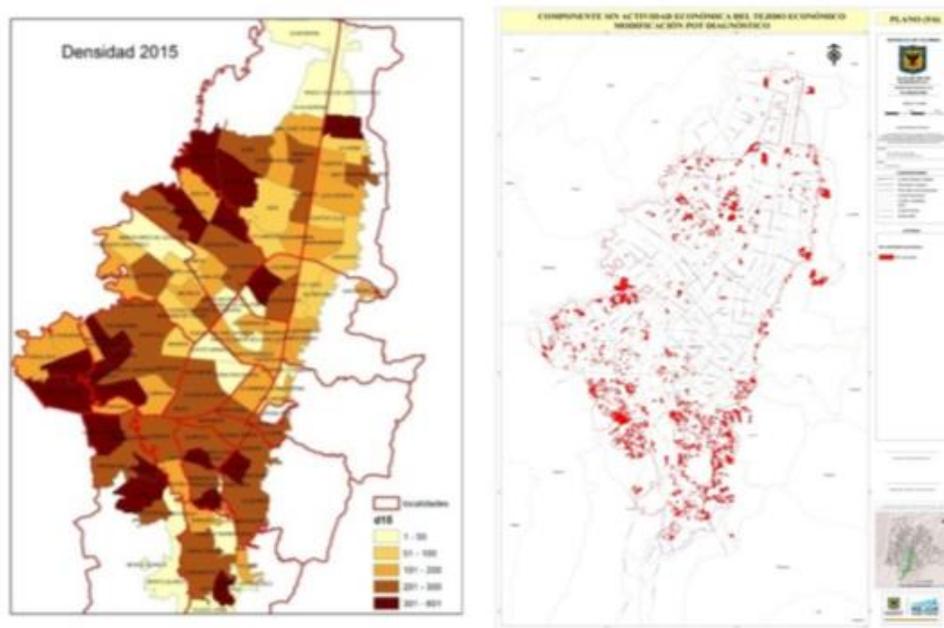
Imagen 2. Vocación de uso por manzana en 2009 y 2016.



Fuente: DEU-SDP, 2016, con base en UAECD.

Por tanto, una de las principales conclusiones sobre el modelo de ocupación definido por el POT vigente en lo relacionado con el componente económico del territorio, es que no logró incidir de la manera relevante para mejorar las condiciones en las que opera la actividad económica en la ciudad. Bogotá es una ciudad dinámica y su dinamismo ha operado al margen de las decisiones que hacen parte de los instrumentos de planeación del territorio.

Imagen 3. Densidades de población 2015 por UPZ y Tejido Aislado



Fuente: Censo 2005 (DANE) y Secretaría de Planeación Distrital.

En Bogotá coexisten dos realidades económicas<sup>8</sup>, una estructura empresarial de alto valor agregado y formalidad que pone los cimientos a la competitividad regional y global de la ciudad; y otra que se caracteriza por generar menor valor agregado y mayores niveles de informalidad. Esta última es la que soporta el mayor volumen de empleo global urbano. Es importante tener en cuenta esta característica al diseñar políticas que tengan como objetivo reducir ineficiencias y lograr un territorio económico más equilibrado.

En términos de tamaño de los establecimientos económicos, Bogotá se caracteriza por presentar un tejido empresarial basado en microempresas (84%), seguido de empresas pequeñas (12%), medianas (3%) y grandes (1%). Al relacionar el tejido empresarial formal con el nivel de empleo que generan los establecimientos localizados en Bogotá, se encuentra que, a pesar de la gran concentración de microempresas, su capacidad para generar empleo es baja. De hecho, la mediana y gran empresa aportan el 60% del empleo formal, mientras que las microempresas capturan el 23% y las pequeñas el restante 17%.

Al incorporar el sector informal (definición del DANE), las microempresas terminan siendo los agentes mayoritarios de la generación de empleo. Esto sucede porque el volumen de empleo

<sup>8</sup> Algunas de las fuentes utilizadas para este análisis son: la base de registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB, 2013); las bases de lotes, predios y valores de referencia de terreno de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD, 2016); la base de consumo de energía de la Superintendencia de Servicios Públicos (SSP, 2016); la base de datos corporativa de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP, 2016); la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA, 2016); la ortofoto de (IDECA, 2014) y el censo de edificaciones Coordinada Urbana de la Cámara de la Construcción Regional Bogotá y Cundinamarca (CU, 2016).

informal es tres veces más alto que el empleo generado por el sector formal. Las microempresas generan el 55% del empleo, mientras que las empresas grandes y medianas generan el 33%.

Además, las microempresas se caracterizan por tener una alta brecha de productividad. Con respecto a las empresas grandes, la productividad de las microempresas bogotanas es solo el 38,9% (las pequeñas el 56,7% y las medianas el 93,8%).<sup>6</sup> En general, las microempresas operan en sectores económicos de bajo valor agregado como el sector comercial y el transporte, sectores en donde se concentra más del 60% de los establecimientos de la ciudad y son responsables de generar el 90% del empleo informal.

Con respecto a la localización de la informalidad laboral<sup>9</sup>, esta tiene una relación recíproca con la localización de la informalidad empresarial y urbana. Entre mayor sea la cualificación urbana, las actividades económicas de mayor valor agregado ocupan estas áreas urbanas dado su mayor capacidad de pago de la renta del suelo. Según (Hernández-Gutiérrez 2014) las empresas con mayor capacidad de pago tienen mayor probabilidad de ser formales y ocupan las mejores áreas (Distrito Central de Negocios) mientras que las empresas informales se localizan en aquellas zonas periféricas de la ciudad donde la renta del suelo es baja.

La triple relación de informalidad (laboral, urbana y empresarial) permite establecer que las zonas mejor dotadas de infraestructura y entornos urbanos generalmente albergan una mayor proporción mayor de actividades empresariales formales (respecto a las informales), así como una mayor proporción de trabajo formal respecto al informal. Las empresas informales asociadas a una baja generación de valor pagan en promedio menores salarios (respecto al sector formal), tienen menor capacidad para pagar la renta del suelo y se localizan en zonas periféricas a los distritos y en la medida que su capacidad de reproducción del capital se debilita se localizan en las zonas más periféricas. Estas empresas con entornos urbanos cada vez menos cualificados van generando una mayor proporción de empleos informales, muchos de ellos con bajos salarios lo que los lleva a los trabajadores a residir en zonas periféricas. De tal modo que el trabajador informal desde el punto de vista de la residencia del trabajador también puede estar concentrado espacialmente, generalmente en zonas periféricas de la ciudad, algunas de ellas asentamientos informales.

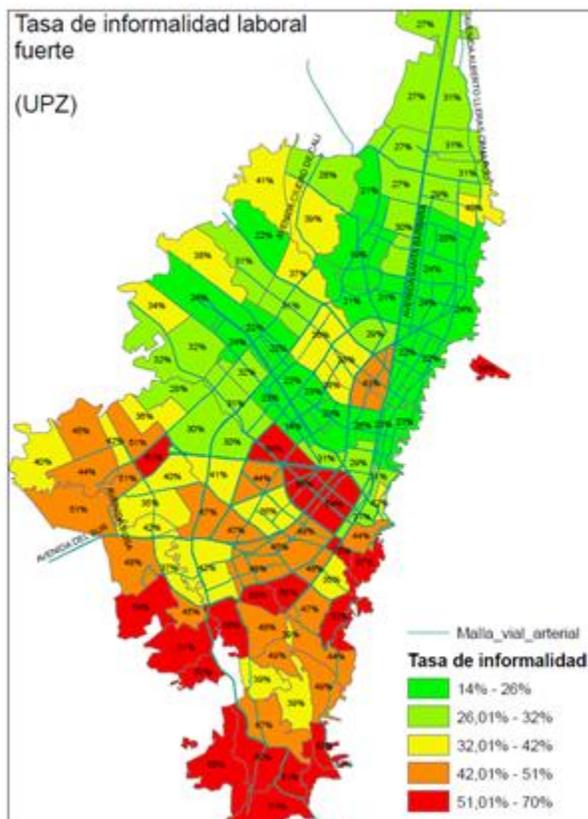
Para estimar la informalidad laboral se partió de la encuesta multipropósito de Bogotá 2017, realizando el cálculo de la población ocupada que no cotiza ni a salud ni a pensiones<sup>10</sup>. En el contexto espacial las personas ocupadas quedan ubicadas en su lugar de residencia, por lo que dicha informalidad resulta referida al lugar donde vive el trabajador y no donde efectivamente labora. Se estima, que, en 2017, Bogotá presenta una tasa de informalidad fuerte del 41,1%. Para ver con más detalle, el siguiente mapa muestra la distribución de las tasas de informalidad laboral fuerte.

---

<sup>9</sup> A continuación, se toman apartados del estudio “Determinantes de la distribución espacial de la informalidad laboral en Bogotá”, realizado por la Dirección de Economía Urbana en 2018.

<sup>10</sup> El cálculo de informalidad sigue el algoritmo utilizado por el DANE.

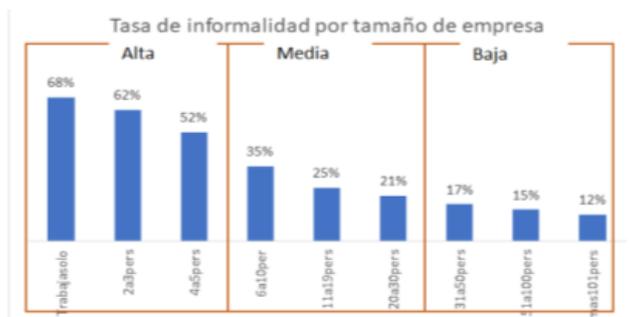
Imagen 4 Distribución espacial de los ocupados y de los establecimientos de la EEE-2017



Fuente: SDP- DEU 2018. Cálculos a partir de EMB 2017

Por otra parte, y cómo se observa en el gráfico 1, la informalidad laboral es proporcionalmente más alta en las empresas con menos de 5 trabajadores, pero persiste en las pequeñas, medianas y grandes. Realizando el ejercicio previo es posible diferenciar tres tipos de informalidad; informalidad laboral alta como aquella que ocurre al interior de los micro-establecimientos cuyos empleados no cotizan a salud ni pensión; informalidad media, referida a las pequeñas empresas que no cotizan ni a salud ni a pensión; y la informalidad baja que ocurre en las medianas y grandes empresas.

Imagen 5. Grados de informalidad



Fuente: SEP- DEU 2018. Cálculos a partir de EMB 2017

## Centralidades

Cómo ya se dijo, la “Estrategia Espacial” del POT se expresa en un conjunto de decisiones, recursos e instrumentos enfocados hacia desarrollo del Distrito Capital bajo el principio de equilibrio territorial urbano y rural e integración a diferentes escalas para la conformación de una región competitiva y sostenible.

Dentro de los grandes objetivos de la revisión del POT adoptada mediante el Decreto 190 de 2004 se destacan: i) pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial; ii) Consolidar la estructura socio económica y espacial; iii) avanzar a un modelo de ciudad - región articulado en red y iv) equidad y equilibrio territorial para el beneficio social. En dicha perspectiva se plantea consolidar un modelo territorial policéntrico soportado en el fortalecimiento, la cualificación y la consolidación de centralidades existentes con niveles de articulación diferenciados de acuerdo a su escala; la generación de nuevas centralidades en bordes urbanos donde la ciudad presenta ausencia de servicios y actividades económicas; la articulación funcional de los centros o nodos centralidades o asentamientos humanos rurales; y la integración de centralidades y asentamientos humanos rurales entre sí y con la red de ciudades.

Lo anterior significa entonces que dentro de la Estrategia Espacial se prevé la conformación de centralidades estratégicas de integración nacional e internacional (predominantemente), la consolidación de centralidades de integración regional, urbana y zonal y la conformación de un Sistema de Asentamientos Humanos rurales de diferentes niveles de consolidación y especialización funcional y por asentamientos menores para conformar núcleos de servicios públicos, sociales, asistenciales, administrativos, recreativos y culturales y equilibrar la oferta de servicios del suelo rural a través de acciones de mejoramiento integral

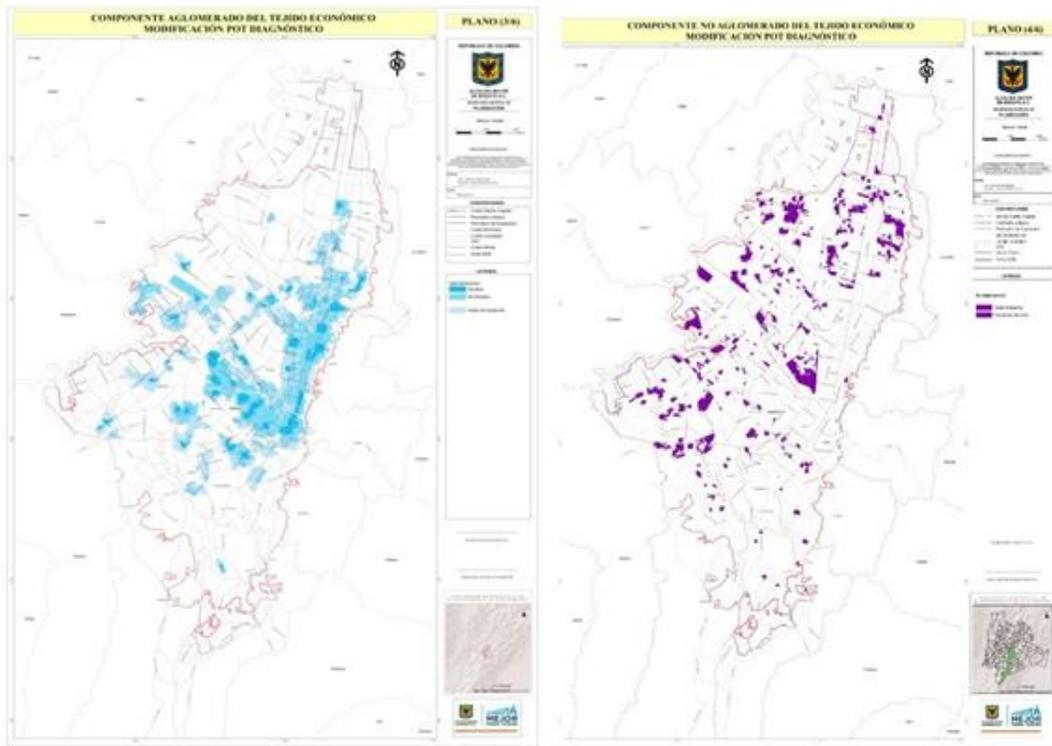
Sin embargo, de manera general, no se presentan información que permita corroborar el cumplimiento de los objetivos de las centralidades alrededor del fortalecimiento de la estructura productiva de la ciudad con la generación de nuevos focos de empleo y el reforzamiento de los existentes, la provisión de servicios urbanos buscando un mayor equilibrio territorial a partir de la dotación de equipamientos el sector sur y occidental de la ciudad.

En este sentido, los siguientes mapas representan las concentraciones de actividad económica en Bogotá. Estas concentraciones están conformadas por conjuntos de manzanas en donde existen niveles de actividad económica significativamente altos con respecto al resto de la ciudad<sup>11</sup>. Para la conformación de las Centralidades urbanas se llevó a cabo un proceso de agregación de manzanas que cumplen con criterios de continuidad y tamaño. Del resultado se obtiene que las Centralidades concentran el 81,7% del empleo “formal” de la ciudad y el 67% del consumo de energía eléctrica no residencial de la ciudad (el consumo de energía eléctrica no residencial se puede considerar como proxi del PIB).

---

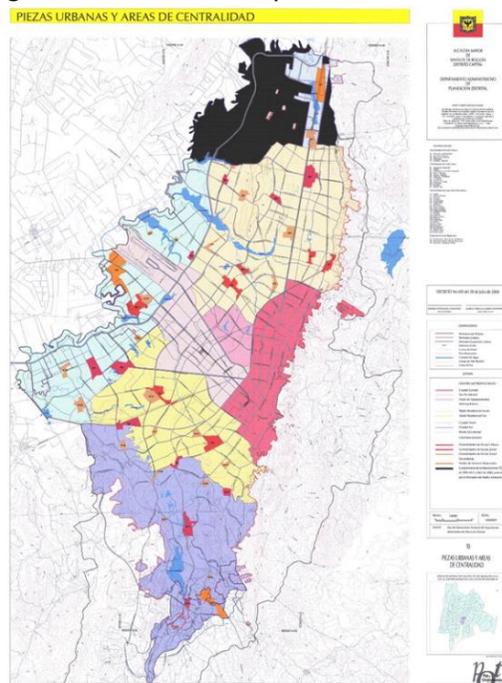
<sup>11</sup> Como se muestra en el documento de diagnóstico, este resultado se obtuvo de la aplicación de técnicas de análisis geoestadístico en las que se sumaron variables que en conjunto dan cuenta de certezas sobre lo que ocurre en el territorio, a saber: número de trabajadores por manzana, consumo de energía eléctrica en usos no residenciales, densidad construida de edificaciones no residenciales y precios del suelo excluyendo usos exclusivamente residenciales.

Imagen 6. Tejido Económico: Centralidades urbanas y componente no aglomerado



Fuente: Dirección de Economía Urbana, Secretaría Distrital de Planeación.

Imagen 7. Piezas Urbanas y Centralidades del POT, 2000



Fuente, SDP, 2000

## Operaciones Estratégicas

El concepto de un instrumento de planificación de escala intermedia en el ordenamiento territorial del país se origina en la Ley 388 de 1997, mediante la cual se modificó la Ley 9ª de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictaron otras disposiciones. Esta Ley, en su capítulo III, denominado Planes de Ordenamiento Territorial, definió en el Artículo 13º el componente urbano del plan de ordenamiento como: *“(...) un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:*

*9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.”* (subrayado fuera de texto).

Posteriormente, en el artículo 19 de la Ley 388 se contempla, además de los planes parciales, otros instrumentos para el desarrollo de ciertas áreas del suelo y se establece que: *“(...) Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley (...).”* (subrayado fuera de texto).

De esta manera, la Ley 388 de 1997 señaló en su artículo 113 las Actuaciones Urbanas Integrales como: *“(...) el desarrollo de programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el plan de ordenamiento territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias (...).”*

En este sentido, de acuerdo con el artículo 113 ídem, estas Actuaciones Urbanas Integrales reúnen las siguientes características:

- “1. Estar contempladas en el plan de ordenamiento territorial, o en los planes parciales debidamente aprobados.*
- 2. Garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad, debidamente evaluados a través de los estudios técnicos correspondientes.*
- 3. Integrar siempre un componente de gestión urbana del suelo y por lo menos otros dos componentes de la acción sectorial del municipio o distrito sobre la estructura espacial de la ciudad.*
- 4. Contemplar mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado.”*

De otra parte, el artículo 114 ídem señala que: *“(...) la ejecución de actuaciones urbanas integrales se desarrollará mediante macroproyectos urbanos...”,* definidos como:

*“(...) el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la*

*estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad. Todos los macroproyectos urbanos deberán involucrar como mínimo las siguientes características comunes:*

- 1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y coordinada del problema considerado.*
- 2. Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta.*
- 3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macroproyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que esta ley crea o modifica con dicho propósito.”*

En la implementación de lo establecido por la Ley 388 de 1997, el Distrito Capital, mediante la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial y de sus instrumentos reglamentarios, retomó la idea de una estrategia de intervención de escala intermedia y la desarrolló en las denominadas *Operaciones Estructurantes* u *Operaciones Estratégicas*, las cuales reúnen, en términos generales, las condiciones de las intervenciones antes señaladas.

Dichas Operaciones Estratégicas representan una estrategia de planeación de escala zonal que tiene como finalidad generar intervenciones integrales en el territorio, vinculando las dimensiones física, ambiental, social y económica. Por medio de esta estrategia se busca aprovechar las potencialidades económicas, sociales y urbanísticas de cada área. De igual forma, orientar los recursos económicos del sector público e incentivar al sector privado para generar inversión en la ciudad.

Las Operaciones Estratégicas han hecho parte integral de los Planes de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, es así como se encuentran señaladas en el Decreto Distrital 619 de 2000 “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital” y en el Decreto Distrital 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.”

El artículo 63 del Decreto 619 de 2000, derogado por el artículo 286 del Decreto Distrital 469 de 2003, estableció las cinco (5) principales estrategias de ordenamiento del territorio urbano entre las cuales se señalaba que: “(...) 5. Las intervenciones del plan en una zona tienen objetivos precisos que deben iluminar el tipo de proyectos a realizar y que permiten identificar áreas de oportunidad para el desarrollo de proyectos por parte del sector privado. Este conjunto de acciones forma operaciones estructurantes de gestión del presente Plan”.

El Documento Técnico de Soporte del Decreto Distrital 619 de 2000, complementa lo establecido en el decreto, y precisaba en el numeral 2.4 la puesta en marcha del modelo de ordenamiento territorial a través de una serie de actuaciones urbanísticas referidas a:

- “Precisar el ordenamiento general definido en el Plan.
- Realizar intervenciones en el territorio, bien sea en los sistemas generales, bien en proyectos de temas que la ciudad ha considerado prioritarios.

- Desarrollar las regulaciones generales de los usos y los tratamientos para cada uno de los predios de la ciudad.”<sup>12</sup>

De esta manera, en el artículo 114, el Decreto 619 de 2000, derogado por el Decreto Distrital 469 de 2003, estableció las Operaciones Estructurantes, como: “(...) el conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada Pieza Urbana, necesarias para cumplir sus objetivos de ordenamiento, enfocando la inversión pública e incentivando la inversión privada. Su diseño y ejecución se llevará a cabo mediante los diferentes instrumentos de gestión”. Estas operaciones se vinculan al modelo de ordenamiento en tanto permitían consolidar las piezas urbanas que conforman la estructura urbana.

Las Operaciones Estructurantes se agruparon en cinco (5) tipos, de acuerdo con los efectos territoriales esperados de las actuaciones que englobaban, y a la vez se clasificaban en dos (2) categorías, Operaciones Estructurantes Básicas y Operaciones Estructurantes Complementarias, de acuerdo con su capacidad de aportar a la construcción de la estructura urbana.

A la primera categoría corresponden tres (3) tipos de operaciones: i) Operaciones de integración de áreas marginales, ii) Operaciones de crecimiento programado y iii) Operaciones de configuración del Centro Metropolitano.

A la categoría de operaciones estructurales complementarias corresponden las: i) Operaciones de estructuración y cualificación de áreas consolidadas y ii) Operaciones de relación con la región.

Esta clasificación permitía identificar el enfoque y su función esencial en el modelo de ordenamiento, así como el tipo de intervención urbana requerido en las zonas delimitadas para las operaciones desde las intervenciones en áreas de origen informal deficientemente integradas a la ciudad hasta aquellas que buscaban la articulación funcional con la región y pasando por las que se orientaban a la configuración del gran centro metropolitano.

El POT del 2000 identificó las siguientes operaciones estructurantes por piezas urbanas<sup>13</sup>:

*Tabla 2. Operaciones Estructurantes por Piezas Urbanas en el POT 2000*

<b>Pieza Urbana</b>	<b>Operación Estructurante</b>	<b>Lineamiento Principal</b>
Centro Metropolitano	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Borde del Centro</li> <li>2. Centro empresarial Av. Chile / Av. 100</li> <li>3. Anillo de Innovación</li> <li>4. Aeropuerto el Dorado</li> <li>5. Parque Simón Bolívar</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación del centro histórico tradicional</li> <li>- Especialización de usos empresariales y comerciales</li> <li>- Estructurar la conexión centro-occidente</li> <li>- Ordenamiento del aeropuerto y su entorno</li> <li>- Ordenamiento de parques metropolitanos</li> </ul>
Tejido residencial sur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Río Fucha / Av. Primero de Mayo</li> <li>2. Río Tunjuelo*</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulación del río Fucha y centralidades</li> <li>- Cualificar y articular el territorio a lo largo del río</li> </ul>

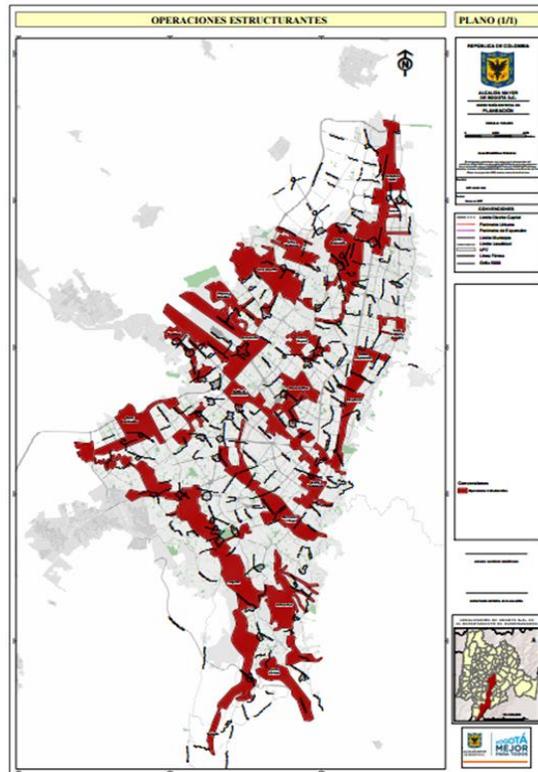
<sup>12</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Decreto 619 de 2000, Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá D.C., Documento Técnico de Soporte, pág. 694. Registro Distrital, Imprenta Distrital, Santa Fe de Bogotá D.C., Julio de 2000.

<sup>13</sup> Algunas de las Operaciones Estructurantes estaban localizadas en el ámbito espacial de dos piezas urbanas.

Tejido residencial norte	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Santa Bárbara</li> <li>2. Las Ferias / Boyacá</li> <li>3. Colina Campestre</li> <li>4. Juan Amarillo / Córdoba*</li> <li>5. Suba - Tibabuyes</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cualificar 3 nodos: SB, Unicentro y Usaquén</li> <li>- Reconfigurar y especializar centralidad Ferias</li> <li>- Consolidar el área al norte de la Colina Campestre</li> <li>- Recuperación ambiental de los humedales</li> <li>- Estructurar una zona del tejido residencial</li> </ul>
Ciudad sur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Río Tunjuelo*</li> <li>2. Entrenubes</li> <li>3. Nuevo Usme</li> <li>4. Puerta del Llano</li> <li>5. Autopista Sur - Soacha</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cualificar y articular territorio a lo largo del río.</li> <li>- Conservación y definición de un borde urbano</li> <li>- Ordenamiento de nuevas áreas de desarrollo</li> <li>- Optimización del acceso a la ciudad desde el Llano</li> <li>- Consolidación del corredor de acceso sur a la ciudad.</li> </ul>
Borde occidental	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tintal</li> <li>2. Américas / Corabastos</li> <li>3. Fontibón</li> <li>4. Jaboque / Engativá</li> <li>5. Juan Amarillo / Córdoba</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar la oferta de VIS y VIP en la ciudad</li> <li>- Consolidar centralidad Corabastos y su entorno</li> <li>- Consolidar centralidad Fontibón y su entorno</li> <li>- Articulación de la zona en la ciudad</li> <li>- Recuperación ambiental de los humedales</li> </ul>
Ciudad Norte	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Puerta Norte</li> <li>2. Torca / Guaymaral</li> <li>3. Ciudad de Cali / Conejera</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Configurar el corredor entre la ciudad con la región</li> <li>- Consolidar la estructura ambiental del norte</li> <li>- Generación de nuevo suelo urbanizable</li> </ul>

Fuente: SDP - DOE, 2017

Imagen 8. Operaciones Estructurantes del POT, 2000



Fuente: SDP, 2000

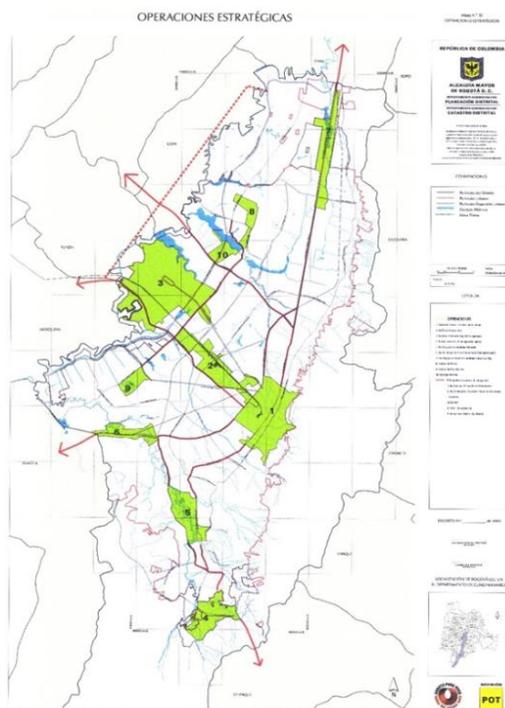
Posteriormente, en el Decreto Distrital 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial vigente) las Operaciones Estructurantes se transformaron en Operaciones Estratégicas y se estableció que las mismas formaban parte de la Estructura Socioeconómica y Espacial de la ciudad -ESE, y se asociaban a la red de centralidades urbanas. Así, de acuerdo con el artículo 25 ibídem, las Operaciones Estratégicas *“(…) vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales en áreas especiales de la ciudad que se consideran fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo, la estrategia de ordenamiento formulada en la presente revisión. Tienen la finalidad de orientar los recursos de inversión para que sean incluidos en el respectivo programa de ejecución de cada administración”*.

De esta manera, a partir del POT de 2004, las Operaciones Estratégicas suponían intervenciones integrales complejas y a gran escala que se desarrollaban por medio de la definición de una normativa reglamentaria y el planteamiento y ejecución de diferentes proyectos desarrollados a corto y mediano plazo orientando recursos de inversión para que estos fueran incluidos en el respectivo plan de ejecución de cada administración distrital, todo lo cual permitiría potenciar las acciones públicas e incentivar la inversión privada en el desarrollo urbano. Las intervenciones con estas características permitirían articular la perspectiva regional con la planeación y las intervenciones de escala zonal e intermedia de la ciudad.

El artículo 26 del Decreto 190 de 2004, identificó y priorizó 10 Operaciones Estratégicas asociadas a la red de centralidades urbanas definida en el modelo de ordenamiento territorial, para *“(…) efectos de jerarquizar programas, actuaciones y proyectos, y con el fin de que sean observados en los planes de inversión y facilitar la aplicación de instrumentos de gestión”*. Estas operaciones eran las siguientes:

1. Operación estratégica Centro (Centro Histórico - Centro Internacional)
2. Operación estratégica Anillo de Innovación (Centralidad Salitre - Zona Industrial)
3. Operación estratégica Fontibón-Aeropuerto Eldorado-Engativá-Aeropuerto Guaymaral
4. Operación estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos.
5. Operación estratégica Río Tunjuelo - Centralidad Danubio
6. Operación estratégica Delicias / Ensueño - Eje de Integración Sur
7. Operación estratégica Eje de Integración Norte - Centralidad Toberín - la Paz
8. Operación estratégica Centralidad Suba
9. Operación estratégica Centralidad Corabastos
10. Operación estratégica Quirigua - Bolivia.

Imagen 9. Operaciones Estratégicas en el POT, 2004



Fuente: SDP, 2004

Para la adopción de estas operaciones, el parágrafo 1º del artículo 26 ídem, estableció que: *“El componente urbanístico de las operaciones estratégicas se formula mediante planes zonales. Las determinaciones de estos serán adoptadas mediante decretos reglamentarios, y precisarán y ajustarán las normas contenidas en las UPZ correspondientes, para las áreas objeto del plan zonal”*.

De esta forma, el Plan Zonal, como instrumento de planificación de escala intermedia, debía definir por lo menos las condiciones del ordenamiento físico del área de la operación estratégica, así como los aspectos de la operación que pudieran ser reglamentados posteriormente mediante actos administrativos, que precisarán las normas urbanísticas en las Unidades de Planeamiento Zonal correspondientes para las áreas objeto del plan zonal. Al respecto, el artículo 48 del Decreto 190 de 2004 estableció:

*“Los planes zonales son instrumentos de planeación que definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial. Los planes zonales serán formulados por la administración Distrital. Cuando estos planes definan las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el área en los términos de la ley, se denominarán planes de ordenamiento zonal. Los planes de ordenamiento zonal se aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar.”*

Finalmente, a la figura de las operaciones estratégicas podríamos agregar dos instrumentos de planificación en la escala intermedia existentes en la ciudad, surgidos con posterioridad a la adopción del POT de 2004 y los cuales poseen características similares de planificación en la escala zonal, el denominado Plan Estratégico de Intervención Integral y Multisectorial del Río Fucha y el Macroproyecto Urbano del Río Tunjuelo<sup>14</sup>. Estos dos instrumentos de planificación también pretenden ordenar áreas del territorio distrital, en este caso sobre zonas de influencia de elementos hídricos con determinantes ambientales de superior jerarquía, estableciendo una normativa y definiendo programas y proyectos de inversión pública. Todo, en el marco de lo que la Ley 388 podría definir como una Actuación Urbana Integral.

El balance de las Operaciones Estructurantes del POT de 2000 y de las operaciones estratégicas del POT de 2004, así como los estudios técnicos para su formulación permiten concluir, entre otras cosas, que es necesario renovar la estructura socioeconómica y espacial -ESE- y replantear la estrategia de intervención de escala intermedia del territorio.

Si bien la adopción de las Operaciones Estratégicas en las áreas con tratamiento de desarrollo, mediante los planes de ordenamiento zonal, ha creado las bases para el ordenamiento territorial de áreas como Nuevo Usme y el Norte, los resultados obtenidos en las áreas consolidadas de la ciudad han estado lejos de ser los esperados. La definición de grandes polígonos en la ciudad construida, sobre los cuales se pretende una planificación integral en las dimensiones ambiental, funcional y socioeconómica no ha logrado concretarse en la adopción, mediante planes zonales, de las operaciones estratégicas priorizadas.

Por un lado, la definición de la normativa específica del área priorizada, a partir de los lineamientos establecidos desde el POT, ha sido una competencia que terminó por otorgarle a las Unidades de Planeamiento Zonal –UPZ-, las cuales han terminado por responder más a la realidad del territorio de planificación de escala local, que a los lineamientos que debían darse desde la escala intermedia.

Por otra parte, se ha evidenciado una gran debilidad institucional en la estrategia de la Operación Estratégica para el direccionamiento de la formulación, gestión y ejecución de los programas y proyectos de intervención pública requeridos en las áreas del territorio priorizadas por el POT. En este aspecto, la competencia de los Planes Zonales se enfrenta a la planificación sectorial ejercida en el Distrito Capital a partir de otro de los instrumentos de planificación existentes: los Planes Maestros. Estos últimos, de carácter sectorial, tienden a planificar las intervenciones de acuerdo con las necesidades específicas del sector correspondiente lo cual dificulta la articulación con otro tipo de intervenciones públicas.

Desprovistas de la posibilidad de generar la reglamentación específica para la escala zonal y de la competencia del direccionamiento y articulación de la inversión pública en programas y proyectos, las Operaciones Estratégicas no se han logrado consolidar y posicionar aún en el papel que establecía el POT para la estrategia de intervención de escala intermedia. A esto se suman las dificultades existentes en la articulación de los procesos gestión pública y articulación entre actores distritales, que dificultan la priorización de inversiones sectoriales de forma articulada y sobre territorios específicos.

---

<sup>14</sup> Se anota que el Macroproyecto Urbano del Río Tunjuelo contiene dos operaciones estratégicas priorizadas en el Decreto 190 de 2004: Delicias – Ensueño y Danubio – Río Tunjuelo

Finalmente, el balance en la formulación, adopción y ejecución de las operaciones estratégicas y de los instrumentos de planificación de escala intermedia del POT de Bogotá, evidencia la necesidad de revisar la estrategia de intervención en la escala zonal de la ciudad y de buscar una mejor articulación con las diferentes escalas que deben abordarse desde el plan de ordenamiento territorial. Es claro que el Modelo de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital debe articularse con las grandes intervenciones de escala regional y metropolitana, pero a su vez, el modelo debe lograr concretarse en las escalas intermedia o zonal y en la escala local.

En este sentido, la estrategia de intervención debería gestionarse a través de diferentes instrumentos de planeación con posibilidad de abordar las diferentes escalas del territorio. Esta aproximación abre la posibilidad de uso de instrumentos como las Actuaciones Urbanas Integrales, los Macroproyectos Urbanos, las mismas Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ, e inclusive la definición de intervenciones o proyectos detonantes de media y pequeña escala, vinculados a procesos de consolidación del tejido residencial, infraestructura de movilidad, mejoramiento de barrios, disminución de déficits y/o impulso a la actividad económica.

## Estado normativo y jurídico

<b>Operación Estratégica (Decreto 190/2004 - POT)</b>	<b>Estado</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>Observaciones</b>
Operación estratégica Centro (Centro Histórico - Centro Internacional)	Decreto 492 de 2007 Formulación SPT		
Operación estratégica Anillo de Innovación (Centralidad Salitre - Zona Industrial)	En formulación (etapa final)	Recursos propios / PDD 2016-2020 Nota: estudios técnicos previos financiados con recursos SDP, SDDE	Pendiente: definición centro de Tel, directrices generales, participación, priorización inversión sectores
Operación estratégica Fontibón- Aeropuerto Eldorado-Engativá- Aeropuerto Guaymaral	Decreto 824 de 2019 Formulación externa (Cto 441/18)	Regalías (2017-2020)	Pendiente: gerencia, estructuración fase II (SGR)
Operación estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos.	Decreto 252 de 2007 Formulación externa (Cto PNUD 509/04)	Recursos propios	
Operación estratégica Río Tunjuelo - Centralidad Danubio	Sin formular		Área contenida en EIICURT
Operación estratégica Delicias / Ensueño - Eje de Integración Sur	Sin formular		Área contenida en EIICURT
Operación estratégica Eje de Integración Norte - Centralidad Toberín - la Paz	Decreto 043 de 2010 – POZ Norte Formulación Subsecretaría Territorial	Recursos propios	
Operación estratégica Centralidad Suba	Sin formular		
Operación estratégica Centralidad	En formulación (etapa	Recursos propios /	Pendiente: definición

Corabastos	inicial) Formulación interna	PDD 2016-2020	permanencia Central de Abastos y priorización de la inversión sectores
Operación estratégica Quirigua - Bolivia.	Sin formular		
Estrategias de Intervención Integral	Estado	Financiamiento	Observaciones
Río Fucha	En formulación (etapa final) Formulación interna	Regalías (2015), Recursos propios (PDD 2016-2019)	Pendiente: proceso de participación, 3era revisión jurídica, directrices generales
Cuenca urbana Río Tunjuelo (EIICURT)	En formulación (etapa inicial) Formulación externa (Cto 425/19)	Regalías (2017-2020)	Pendiente: directrices Lagos de Tunjuelo En curso: afinación del alcance

Fuente: SDP - DOE, 2020

## Instancias / competencias / intersecciones

En resumen, los temas que se derivan de las instancias que tienen a cargo la concreción de las operaciones estratégicas y las centralidades y desde el punto de vista del marco de sus competencias permiten identificar las siguientes falencias a estudiar en el proceso de revisión y ajuste al POT:

- Dificultades en su **gestión y financiación**
- Dudas sobre **procedimientos administrativos e instrumentos requeridos** para la **implementación de componentes no territoriales** -como el socioeconómico- e implementación de instrumentos de gestión y financiación
- **Falta de articulación** entre los programas y proyectos priorizados en los **PDD** no contemplan lo determinado en el Decreto 190 de 2004 frente a las operaciones estratégicas priorizadas dejando estas sin recursos asociados.
- **Vacíos conceptuales** ante falta de claridad en definición (Art. 25 Decreto 190/04), y sobre el papel en la estructura del POT y su cuerpo normativo (¿cómo se gestionan integralmente?)
- **No coincidencia** entre los **ámbitos espaciales** de las centralidades y las operaciones estratégicas asociadas, las OE no fueron delimitadas como áreas de actividad central o de actividad múltiple lo cual **no permiten la mezcla de usos requerida**, ni tienen asignado un tratamiento urbanístico como la **renovación urbana** o la **consolidación con cambio de patrón** que facilite la transformación de las estructuras físicas para la consolidación de áreas de centralidad.
- **Desarticulación entre las Operaciones Estratégicas y las UPZ**, a las cuales las primeras debían dar insumos para su formulación o ajuste. Solo han sido adoptadas 4 de las 10 OE priorizadas: Nuevo Usme – Eje de Integración Llanos (Decreto 252 2007), Centro (Decreto 492 de 2007), POZ Norte (Decreto 043 de 2010) y la OEFAEG (Decreto 824 de 2019).

- **Debilidad institucional** en la estrategia de la OE para el direccionamiento de la formulación, gestión y ejecución de los programas y proyectos de intervención pública requeridos en las áreas del territorio priorizadas por el POT.
- **Dificultades en la articulación de los procesos gestión pública y articulación entre actores distritales** que dificultan la **priorización de inversiones sectoriales** de forma articulada y sobre territorios específicos.
- El Modelo de Ordenamiento Territorial debe articularse con las grandes intervenciones de escala regional y metropolitana, pero a su vez, debe concretarse en las escalas intermedia o zonal y local.

## Programa de Patrimonio Cultural

### Estado actual/Análisis/balance

En relación con el patrimonio cultural, conforme a lo dispuesto 2.4.21.1. del decreto nacional 2358 de 2019, en el artículo 7° de la Ley 1185 de 2008, numeral 1.5 y con lo preceptuado en la Ley 388 de 1997 o en las normas que los modifiquen o sustituyan, las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles declaradas como BIC prevalecerán al momento de adoptar, modificar o ajustar los instrumentos de ordenamiento territorial en cualquier ámbito, así como los demás instrumentos de planificación territorial de distritos y municipios. Previamente a su aprobación, dichas disposiciones deberán contar con concepto favorable de la autoridad que haya realizado la declaratoria del BIC, puestas a consideración del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.

En consecuencia, las normas dispuestas en los PEMP y demás disposiciones expedidas por el Ministerio de Cultura para los BIC nacionales y su área de influencia en el distrito capital prevalecen sobre las normas territoriales del POT.

La condición de patrimonio cultural se reconoce a partir de la Ley 163 de 1959, por *la cual se dictan disposiciones nacionales para la salvaguarda del patrimonio construido y se reconoce el carácter de Centro Histórico del centro fundacional de Bogotá*. A partir de entonces, se han llevado a cabo distintos esfuerzos por identificar, valorar y clasificar los que se han considerado como ejemplos valiosos de la arquitectura y/o el urbanismo bogotano.

El proyecto de revisión del POT del año 2019 retoma el concepto de patrimonio cultural material, dentro de la estructura social y económica, lo identifica como patrimonio tangible e intangible y adopta una similar clasificación a la del decreto 190 de 2004, con la terminología adaptada a los BIC por la Ley 1185 de 2008. Este POT no incluye el patrimonio rural ni el patrimonio inmaterial.

Posteriormente la MEPOT y con base en la Ley 1185 de 2008 y el decreto nacional 2358 de 2019 reconoce el patrimonio como determinante de superior jerarquía del ordenamiento territorial, correspondiendo al distrito, ciudadanía y propietarios garantizar su salvaguarda, garantizando la adopción de instrumentos de planeación, gestión y financiación. Adicionalmente identifica al patrimonio como una categoría de protección según decreto 3600 de 2007 y divide en patrimonio material e inmaterial, incluye el paisaje cultural, el patrimonio arqueológico y las áreas e inmuebles en suelo rural como patrimonio rural.

Dentro de las políticas del Programa de Patrimonio Construido definidas por el decreto 190 de 2004 y el Acuerdo Distrital 257 de 2006, fue creado el Sistema Distrital de Patrimonio Cultural mediante el decreto 070 de 2015, conformado las entidades que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural del Distrito Capital. Este proyecto no incluye patrimonio rural ni el patrimonio inmaterial.

Recientemente, el decreto 070 de 2015 establece que el Sistema de Patrimonio Cultural tiene por objeto contribuir a la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, gestión para la sostenibilidad, divulgación y apropiación social de este, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y otras leyes sobre la materia, bajo los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía.

La política nacional orienta las decisiones para implementar la gestión del patrimonio cultural, cada vez más orientada al sentido territorial de su ubicación y a la participación ciudadana en su preservación. Las políticas de conservación del patrimonio urbano tienen un reto cada vez mayor por las presiones urbanas. Los sitios urbanos caracterizados por arquitectura pretérita se enfrentan a problemas críticos de conservación como pueden ser las obras de infraestructura no planificadas, desarrollos de actividades terciarizadas, no controladas, y la densificación urbana entre otros, impactando la integridad física y capacidad de las construcciones patrimoniales y la autenticidad de la trama urbana. Lo que está en juego es preservar las identidades urbanas, el testimonio físico de su historia polifacética y los valores culturales que encarnan para todos. El contraste entre una tradición legislativa de 60 años y la realidad urbana demuestra que aun cuando en el POT se le otorga prevalencia al patrimonio sobre los demás tratamientos urbanísticos, la realidad es que los diversos instrumentos de planeación no incluyen a los BIC como componentes de proyectos de desarrollo, excluyéndose o regándolos a zonas de manejo diferenciado, sin ningún tipo de articulación. Mantener el principio de conservar edificios patrimoniales y sectores de interés general es vital para la ciudad, pues su potencial desaparición solo deja un vacío real en el desarrollo de su historia.

Aun cuando el Sistema Distrital de Patrimonio Cultural actúa conforme a sus funciones, adolece de herramientas normativas para la definición y ejecución de programas y proyectos de ciudad en los Sectores de Interés Cultural, especialmente los relacionados con espacio público y su articulación con los planes de desarrollo. Igualmente, existe conflicto de competencias de control urbano y de definición de normas, entre las entidades que lo conforman.

Dado que el patrimonio cultural no es solamente lo construido, es importante resaltar lo inmaterial, como es el caso de tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados y transmitidas a nuestros descendientes, como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos y conocimientos, actividades del ser humano que se albergan y despliegan en los equipamientos colectivos.

También se debe enfatizar su presencia en las políticas públicas en diferentes aspectos para tener en cuenta:

En la **política de uso y ocupación del suelo urbano** y expansión, donde el criterio de la planificación del territorio se aplica desde la lógica del Estado como responsable de los derechos de planeación, mediando la participación ciudadana, liderando la ubicación espacial urbana, estableciendo los corredores de comercio y servicios, los complejos industriales, las zonas de equipamientos colectivos, la dotación y servicios sociales, los sectores residenciales, etc., y en el

largo proceso de la planeación urbana se ha **territorializado** la memoria cultural a través de sus manifestaciones materiales e inmateriales.

En las **políticas ambientales**, la relevancia del **Paisaje** en el planeamiento urbano propende por rescatar el esfuerzo del hombre en integrar la naturaleza a su hábitat. La peculiaridad de estos lugares recibe la categoría de “cultural”, reflejando la acción de la sociedad y sus modos de asentamiento como una tradición y costumbre.

Conceptos como **Paisaje e Itinerarios Culturales** no son nuevos, y tienden a repensar el territorio y los procesos sociales que influyen en él. Reflejan una evolución desde la preocupación por la conservación de los monumentos hasta la protección también de su entorno físico, del espacio geográfico en el que se asientan y de los valores culturales que les han dado origen. Por ejemplo, la ciudad cuenta con la presencia de los cerros orientales como límite oriental de la ciudad, del río Bogotá al occidente, o las intervenciones que hacen parte hoy del escenario urbano construido como la Avenida Jiménez conocida como “Eje ambiental”, sin olvidar el paisaje del Sumapaz en territorio rural al sur de la ciudad.

En la **política de competitividad**, indiscutiblemente la cultura juega un papel fundamental en la economía urbana a través de diversos valores, materiales e inmateriales, por ejemplo, en el sector turismo y el PIB, o recientemente con la política de gobierno de la Economía Naranja que promueve las industrias creativas, abiertas a grandes oportunidades para crear puestos de trabajo cualificados, tanto en el sector formal como informal. Desde el **turismo cultural** se proponen principios que consideran el entendimiento del patrimonio local por parte de los habitantes y visitantes: una administración sustentable; la planeación del turismo como parte del desarrollo de la educación; la generación de empleos locales con la participación de la comunidad en las actividades de soporte al turismo; la elaboración de programas turísticos que establezcan protección al patrimonio cultural y al ambiente; entre otros. No obstante, el turismo potencialmente también puede dañar la capacidad de las comunidades para salvaguardar y transmitir sus prácticas culturales y los sitios tienden a alentar características estandarizadas. Las expresiones culturales minoritarias pueden correr el riesgo de marginación.

La **política de hábitat y seguridad humana**, sobre la base de la cultura como factor de identidad y el diálogo entre las comunidades, para la educación y la cohesión social y la lucha contra las desigualdades, se garantizan los derechos culturales de todos y el respeto de la diversidad cultural para promover **ciudades inclusivas**.

Prácticas culturales urbanas, tanto tradicionales como contemporáneas, y los conocimientos locales se aprovechan para mejorar las condiciones de vida, fortalecer el sentido de pertenencia y facilitar la transmisión de conocimientos. Programas de formación desde los centros culturales recogen el potencial económico de las industrias culturales para la **regeneración urbana**.

Programas de **mejoramiento habitacional** son vitales en sectores de interés cultural de estrato económico bajo, debido a que no solo mejora las condiciones de saneamiento básico de las viviendas y las condiciones de salubridad, sino también la condición de convivencia entre los ocupantes de la vivienda. Por ejemplo, la gestión que se realizó con “*Las Cruces es tu Casa*” logró que la administración distrital focalizara el barrio como prioritario y muchas instituciones se sumarán a su **revitalización** sumado a la recuperación del patrimonio construido en dicho sector.

También es necesario pensar articular el patrimonio a la normatividad de corredores de movilidad y estacionamientos que no ha tenido en cuenta de la conservación del patrimonio construido cuando de ampliaciones se trata.

Debido a que los inmuebles de conservación son atractivos para desarrollar en usos comerciales y dotacionales, bien por su imagen institucional, como por sus amplios espacios, estos inmuebles pueden seguir permaneciendo en el territorio mediante su inclusión en planes parciales de renovación urbana y/o de desarrollo, rehabilitados para integrarse a las demandas de la ciudad, haciendo parte de las obras de urbanismo y construcción que integren y preserven estas construcciones.

Las infraestructuras culturales pueden ofrecer espacios cívicos para el diálogo intercultural y el intercambio de conocimientos y contribuir a la cohesión social y el entendimiento mutuo. Procesos de conservación del patrimonio construido pueden servir como vectores para el diálogo y la inclusión, por diferentes comunidades urbanas o grupos sociales para construir un consenso sobre el valor de su heredad común y crear un sentido de pertenencia en el respeto de su diversidad. Los equipamientos culturales, como las obras de teatro, las bibliotecas, exposiciones, conciertos, danzas y demás expresiones artísticas, constituyen parte fundamental del patrimonio inmaterial.

La conservación de los sectores de interés cultural debe estar basada, además de lo arquitectónico y en la cohesión social, en la actualización y optimización de la red de servicios públicos, infraestructura de movilidad, espacio público y demás soportes urbanísticos que les permita ser competitivos con el resto de las centralidades urbanas con las que comparten el uso residencial.

A medida que la calidad del espacio público se convierte en un elemento clave en la agenda urbana, la sociedad civil demanda cada vez más disponer de lugares para la celebración de eventos culturales, de encuentro y participación. Se da nueva atención a la calidad del diseño urbano: las autoridades locales promueven la remodelación del entorno urbano para consolidar y/o reinventar la identidad urbana de sectores vitales o en deterioro incorporando actividades comunales. Ejemplo, el Programa Distrito Grafiti, o ejemplos de incorporación armoniosa de la arquitectura contemporánea en el tejido urbano histórico también se promueven en espacios públicos de gran actividad comunal.

En los Sectores de Interés Cultural la buena calidad del espacio público representa un detonante para la preservación de los Bienes de Interés Cultural en ellos localizados y para los inmuebles con valor contextual que los complementan, en virtud de que se motiva a sus propietarios a invertir en su preservación y mantenimiento.

Es indiscutible la necesidad de incluir la valoración del patrimonio vernáculo con sus manifestaciones arquitectónicas y también las técnicas constructivas locales adaptadas a las condiciones climáticas que sirven de experiencia y aprendizaje para hacer frente al cambio climático y la reducción del consumo de energía. Valorar la presencia de las haciendas de la sabana, otra manifestación del patrimonio arquitectónico rural para integrarlas a la dinámica rural o urbana, las huellas de los Caminos Reales que interactúan como conectores regionales, y los hallazgos arqueológicos muiscas, todo lo cual debe ser tenidos en cuenta y acogido por los diversos instrumentos de planificación (UPZ, Plan Parcial, Plan Zonal, UPR), para su recuperación, conservación y mantenimiento.

Por otro lado, es importante señalar que según el inventario del ICANH, en la UPZ 61 Ciudad Usme se encuentra un área con valores arqueológicos en la Hacienda El Carmen denominado la “Necrópolis de Usme” que alberga vestigios de asentamientos indígenas, como también existen

los caminos reales alrededor del Tunjuelo, o las huellas de los sistemas de agricultura y control de aguas en los bordes del río Fucha, río Bogotá y los humedales, todo de la civilización Muisca.

Sobre la Necrópolis de Usme, el 30 de diciembre del 2010 fue aprobado el Plan Parcial Hacienda El Carmen, a través del Decreto 574 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuyo objetivo es especificar el uso de las 30 hectáreas del terreno donde se construirá Usme Ciudad Futuro. El decreto se ciñe a lo especificado en el Plan de Manejo Arqueológico de la Hacienda, aprobado en el 2008 por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH, como requisito previo para llevar a cabo Usme Ciudad Futuro.

Indica que el Plan Parcial debe tener dos sectores: “... Un área de reserva para investigaciones arqueológicas con extensión de 80.000 m<sup>2</sup> sobre el área de mayor densidad de evidencias y otra área de 220.000 m<sup>2</sup>, en la cual se adelantará la construcción de viviendas y otras obras ingenieriles y arquitectónicas proyectadas por Metrovivienda en su labor de planificación urbana”.

Teniendo en cuenta el carácter determinante de ordenamiento que representa el patrimonio cultural, es imperativo que la revisión general del POT incluya las actualizaciones sobre las directrices legales y aquellas emitidas por las autoridades nacionales y distritales de patrimonio, que se hayan expedido con posterioridad al 2004, como mecanismo para facilitar la protección y conservación de los bienes de interés cultural así como la respectiva articulación con las normas urbanísticas del Distrito Capital.

## Planes Especiales de Manejo y Protección

Aunque el Plan de Ordenamiento Territorial vigente – Decreto Distrital 190 de 2004 no incluye este instrumento de planeación, a nivel nacional los Planes Especiales de Manejo y Protección – PEMP adoptados por el Ministerio de Cultura para nueve Bienes de Interés Cultural del ámbito nacional, por ser de superior jerarquía, han modificado los Decretos Reglamentarios de las diferentes Unidades de Planeamiento Zonal en los cuales éstos se localizan.

A nivel distrital no se ha adoptado el primer PEMP pues las normas nacionales que establecen categorías de declaratoria y niveles de intervención diferentes a las distritales no se han armonizado con el Plan de Ordenamiento Territorial, y solo hasta el 2015 con la expedición del Decreto Distrital 070 de febrero 26 que establece el “Sistema Distrital de Patrimonio Cultural, se reasignan competencias y se dictan otras disposiciones”, se determina a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte – SDCRD la función de aprobar los Planes Especial de Manejo y Protección, previo concepto del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural y mediante la Resolución 572 de octubre 31 de 2018 expedida por la SDCRD que se establece el procedimiento para la formulación de los PEMP del ámbito Distrital.

Estos planes existen del nivel nacional y distrital y pertenecen al Régimen Especial de Protección de los BIC que define las condiciones de articulación de los BIC con el contexto, precisa acciones de protección y establece condiciones de mantenimiento y apropiación ciudadana. Existen los PEMP para el Grupo Arquitectónico y para el Grupo Urbano.

Tabla 3. Planes Especiales de Manejo y Protección del nivel nacional

Inmueble	Acto administrativo
Villa Adelaida	Resolución 0647 de 2008
Colegio Helvétia	Resolución 2014 de 2009
Palacio Liévano	Resolución 1681 de 2010
Quinta de Bolívar	Resolución 1705 de 2010
Hacienda La Conejera	Resolución 1021 de 2012
Casa Guillermo Bermúdez	Resolución 2591 de 2012
Teatro Colón	Resolución 511 de 2013
Hospital San Juan de Dios	Resolución 0995 de 2016
Claustro La Enseñanza	Resolución 2560 de 2016

*Fuente: elaboración propia*

En necesario en cuenta que solo la nación ha reglamentado nueve PEMP hasta el momento, pero se ha visto en muchos casos que se tiende a usar el instrumento únicamente como una forma de ganar metros cuadrados de construcción y así beneficiar proyectos urbanísticos o de infraestructura, cuando su finalidad real es la de recuperar el BIC y ponerlo en valor.

Los PEMP deben armonizarse con el Plan de Ordenamiento Territorial e incluirlos como Instrumentos de Planificación, por cuanto este instrumento como tal no existía en el ordenamiento territorial del Distrito, hasta la expedición de la resolución 572 de 2018, que reglamentó los PEMP Distritales. La norma nacional dice que es un instrumento de superior jerarquía al ordenamiento territorial, lo cual genera conflicto porque sus normas no se articulan con las distritales, debido a que, en la mayoría de los casos, dentro del proceso de formulación de PEMP no se realiza una adecuada coordinación con las entidades distritales: SDP, SCRCD e IDPC. Lo anterior, ha causado una serie de conflictos normativos que han motivado al MinCultura a expedir modificaciones de los PEMP ya adoptados.

Para el caso de los PEMP Distritales, la resolución 572 de 2018 definió el procedimiento para su formulación, pero dada la ambigüedad de la norma, hasta la fecha no ha sido adoptado el primer instrumento.

### Estado normativo y jurídico

Con base en la Ley General de Cultura – Ley 397 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente llevó a nivel Distrital cabo una “Reorganización Institucional para el Manejo del Patrimonio Construido”, asignando al entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital-DAPD hoy SDP con apoyo en el Consejo Asesor de Patrimonio Distrital, creado como el órgano consultivo encargado de asesorar a la entidad en el diseño de las políticas para el manejo de los BIC.

Posteriormente, a partir de la expedición del Acuerdo 257 de 2006, se llevó a cabo la Reforma Administrativa del Distrito Capital, modificando el DAPD en la Secretaría Distrital de Planeación - SDP, creando la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte – SDCRD (como encargada del manejo del patrimonio de la ciudad) y transformando la Corporación La Candelaria en el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC.

Posteriormente, la Nación expidió la Ley 1185 de 2008, con el que se estableció el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural y fijó un Régimen Especial de Protección y estímulo para los BIC. Esta Ley adicionó y modificó la Ley 397 de 1997 buscando fijar procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del Patrimonio Cultural de la Nación, basado en un principio de coordinación garantizado por un Sistema Nacional de Patrimonio Cultural dándole prioridad al interés general sobre los intereses particulares.

Luego, fue expedido el Decreto Nacional 763 de 2009, que define las competencias de las autoridades y los órganos asesores del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación y fijó los criterios de valoración para declarar Bienes de Interés Cultural –BIC.

### Instancias/competencias/intersecciones

De acuerdo con el Decreto Distrital 070 de febrero 26 de 2015 el sistema está conformado por el conjunto de entidades públicas del nivel distrital que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural del Distrito Capital, por los bienes y manifestaciones de este patrimonio, por los Bienes de Interés Cultural y sus propietarios, poseedores, usufructuarios y tenedores, por el conjunto de procesos institucionales y por los derechos y obligaciones de los particulares, articulados entre sí.

La Coordinación del Sistema Distrital de Patrimonio Cultural está en cabeza de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

Las entidades Distritales que conforman el Sistema Distrital de Patrimonio Cultural son: la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, la Secretaría Distrital de Planeación, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, el **Consejo Distrital de Patrimonio Cultural**, las Alcaldías Locales, la Mesa de Consejeros Locales de Patrimonio Cultural y el Archivo Distrital de Bogotá. Sus funciones se encuentran establecidas en el Decreto Distrital 070 de 2015.

Consejo Distrital de Patrimonio Cultural es el órgano encargado de asesorar a la Administración Distrital en cuanto a la salvaguardia, protección y manejo del Patrimonio Cultural del Distrito Capital. Le corresponde emitir los conceptos favorables previos y cumplir las funciones que señalan los artículos 2 y 10 del Decreto Nacional 1313 de 2008 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, respecto de los Bienes de Interés Cultural del ámbito Distrital, de conformidad con lo establecido en el numeral 11 del artículo 4 del Decreto Nacional 763 de 2009.

Con la creación del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural, según la Ley 1185 de 2008, como órgano consultivo de la administración Distrital encargado de asesorar el manejo del patrimonio de la ciudad, y a partir del Acuerdo 257 de 2006, correspondió a la SDCRD la función del manejo del patrimonio construido de la ciudad, función compartida con la SDP, lo cual generó un “choque” de competencias entre entidades Distritales, que procuró ser resuelto con la expedición del Decreto Distrital 070 de 2015, el cual se estableció el Sistema Distrital de Patrimonio Cultural y se reasignaron competencias entre las entidades que lo conforman.

El manejo del patrimonio en los últimos tres lustros se ha caracterizado por una falta de continuidad en las funciones asignadas a las diferentes entidades encargadas del manejo del Patrimonio, factor que perjudica el seguimiento de la gestión de este en el periodo del diagnóstico.

Si hablamos de control urbano, tenemos que recalcar que el Código de Convivencia y Policía estableció que el control urbano en los Bienes de Interés Cultural lo debe ejercer la entidad que lo

declaró, y de acuerdo con el Decreto 070 de 2015, la función de declarar los BIC distritales corresponde a la Secretaría de Cultura. Lo anterior implica que dicha entidad debe ejercer el control urbano y así mismo, debe establecer si ello sobrecarga sus funciones, teniendo en cuenta que se trata de un trabajo de campo.

## **Programa de Vivienda de Interés Social**

Dentro de los programas estructurantes que define el Plan de Ordenamiento Territorial – Decreto Distrital 190 de 2004- se encuentra la producción de vivienda a través del Programa de Vivienda de Interés Social, que impulsa el derecho al acceso a vivienda digna para la población que se encuentra en situación de pobreza, grupos vulnerables y desfavorecidos.

En el marco de la Ley 388 de 1997, una de las acciones estratégicas que plantea dicho programa para su implementación, es facilitar y promover planes parciales en áreas urbanizables no urbanizadas de la ciudad, localizadas en suelo urbano y de expansión urbana, es decir en tratamiento de desarrollo.

### **Estado actual/Análisis/balance**

La Ley 388 de 1997 dispone entre otros asuntos que, los municipios y distritos determinaran las necesidades de vivienda de interés social y definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit de vivienda; enfatizando que los Planes de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen, deberán determinar un porcentaje del suelo en tratamiento de desarrollo para programas de vivienda de interés social.

En este marco, la Ley 1537 de 2012 establece que, entre las actuaciones que deben adelantar las entidades públicas para el desarrollo de la política de vivienda, está la de promover mecanismos para estimular la construcción de VIS y VIP, así como adelantar las acciones necesarias para identificar y habilitar terrenos para su ejecución. Es así que dicha Ley, establece como porcentaje mínimo para la destinación de Programas de Vivienda de Interés Prioritario, el 20% sobre el área útil residencial de los planes parciales o proyectos urbanísticos en predios en tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana.

Posteriormente, de conformidad con lo previsto en las Leyes 388 de 1997 y 1537 de 2012, se expidió el Decreto Nacional 075 de 2013 (compilado en el artículo 2.2.2.1.5.1.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015), que reglamenta el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos al tratamiento de desarrollo, de acuerdo con los porcentajes y condiciones determinadas en la Ley 1537 de 2012, estableciendo adicionalmente las siguientes alternativas para su cumplimiento: **a.** En el mismo proyecto, **b.** mediante el traslado a otro proyecto, **c.** mediante la compensación en proyectos que adelanten las entidades públicas y **d.** con la compra de derechos fiduciarios.

En el panorama Distrital, el Plan de Ordenamiento Territorial, mediante los Decretos Distritales 619 de 2000, 469 de 2003 y finalmente con el Decreto Distrital 190 de 2004, establece alternativas para el cumplimiento de la exigencia de porcentajes mínimos de suelo para la construcción de VIS y VIP en el tratamiento de desarrollo, definiendo porcentajes diferenciados para el suelo de

expansión urbana y para el suelo urbano de la ciudad. (*Expansión sur y occidental: 50% de suelo para VIS o 30% para VIP. Expansión Norte y suelo en desarrollo en suelo urbano: 20% de suelo para VIS o 15% para VIP*).

La mayor proporción de los proyectos para vivienda VIS y VIP se han ejecutado hacia el sur y el occidente de la ciudad, generándose muy poca producción de este segmento de vivienda hacia el norte, lo que enfatiza la segregación espacial de la población. El proyecto “*Ciudad Lagos de Torca*” -POZ norte- adoptado mediante el Decreto Distrital 088 de 2017, podría equilibrar esta situación, ya que establece una normatividad particular para el cumplimiento de la obligación en su ámbito de aplicación del 20% del suelo útil residencial para VIS y adicionalmente el 20% para VIP. Se estima que con este proyecto se producirán aproximadamente 65.000 unidades de vivienda VIS y VIP.

Si bien existe la obligación de porcentajes mínimos de suelo útil para VIS y VIP en el tratamiento de desarrollo, establecida desde el Decreto Distrital 619 de 2000 en el Plan de Ordenamiento Territorial, las últimas administraciones distritales han planteado modificaciones al cumplimiento de la exigencia de manera particular, incorporando nuevos porcentajes o modalidades de cumplimiento a través del Plan Distrital de Desarrollo, dependiendo del enfoque de la política pública que cada Administración plantea, promoviendo no solamente la entrega del suelo útil, sino también en muchos casos la construcción de las unidades habitacionales (*Decreto Distrital 138 de 2015 en el marco del PPD “Bogotá Humana 2012-2016” o el Decreto Distrital 553 de 2018, en el marco del PPD “Bogotá mejor para todos 2016-2020”*).

De otra parte, se observa que debido a que el POT estableció la opción de elegir el cumplimiento de la obligación de suelo para el desarrollo de VIS o VIP, en su momento, se generalizó que el cumplimiento se diera con la construcción de Vivienda tope VIS, generándose así muy poca construcción de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para la población de menores ingresos. Tal escenario fue recurrente en el país, lo que generó que el Gobierno Nacional expidiera el Decreto Nacional 075 de 2013, en el cual se determinó que el cumplimiento de la obligación únicamente se daría mediante la destinación de suelo para la ejecución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

De otra parte, se observa que debido a que el POT estableció la opción de elegir el cumplimiento de la obligación de suelo para el desarrollo de VIS o VIP, en su momento, se generalizó que el cumplimiento se diera con la construcción de Vivienda tope VIS, generándose así muy poca construcción de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para la población de menores ingresos. Tal escenario generó que el Gobierno Nacional expidiera el Decreto Nacional 075 de 2013, con el cual se estableció un porcentaje mínimo de suelo destinado a Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para predios en tratamiento de desarrollo, con el fin de promover la construcción de dicho tipo de vivienda.

En cuanto a la Vivienda de interés Social y Prioritario, existe una situación recurrente debido a que, si bien se está produciendo este tipo de vivienda en la ciudad, se observa que la adquisición la están realizando compradores que no necesariamente corresponden a la población objeto, es decir en condiciones de pobreza y grupos vulnerables.

## - **Condiciones de los hogares y desequilibrio del mercado de vivienda**

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 fuera del perímetro de Bogotá o mediante formas de producción alternativas asociadas a la informalidad, lo cual genera el riesgo de caer en condiciones asociadas al déficit de vivienda.

Finalmente, respecto a las condiciones asociadas al déficit habitacional, las estimaciones realizadas con la Encuesta Multipropósito 2017 indican que el 2% de los hogares de la ciudad presenta déficit cuantitativo de vivienda, lo cual equivale a 55 mil hogares aproximadamente (54.593). Estos hogares requieren una vivienda nueva para superar sus carencias habitacionales las cuales se explican en mayor medida por hacinamiento y cohabitación. Por su parte, el 2,6% de los hogares de la ciudad se encuentra en déficit cualitativo, representando aproximadamente 70 mil hogares (70.124), los cuales son susceptibles de mejoramientos de vivienda.

## - **Desequilibrio Poblacional**

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.

- **Efectividad de los instrumentos de financiación del hábitat y la vivienda**

· **Subsidios de vivienda:**

La Secretaría Distrital del Hábitat realizó un diagnóstico para determinar las principales restricciones que enfrentan los hogares al momento de acceder a una vivienda nueva, utilizando los subsidios provistos tanto por la Nación como por el Distrito, encontrando lo siguiente:

- El monto de los subsidios provistos por la Nación eran bajos e insuficientes para lograr el cierre financiero. Los hogares de menos de 4 SMMLV difícilmente podían acceder a las viviendas disponibles en el mercado.
- Los hogares beneficiarios tienen mayores dificultades para acceder al crédito.

La escasa oferta de vivienda para los segmentos de bajos ingresos caracterizada por: **a.** Proyectos pequeños, de menos de una hectárea o 200 unidades. **b.** Proyectos con baja calidad urbanística y habitacional. **c.** Proyectos con altas tasas de siniestralidad. En el MVCT se llegaron a registrar 274 proyectos declarados con incumplimiento.

· **Suelos de desarrollo en el marco de la política de vivienda distrital**

A continuación, se presenta el análisis del estado de avance a 2017 de los instrumentos y mecanismos de la gestión de suelo definidos por la Administración Distrital, para asegurar el cumplimiento de las Políticas y Programa de Vivienda de Interés Social del Decreto Distrital 190 de 2004:

· **Declaratoria de Desarrollo prioritario**

De acuerdo con los datos obtenidos para el diagnóstico POT 2017, se estima que el número total de predios obtenidos mediante este instrumento para aquella fecha fue de 2.515 unidades, los cuales 835 tenían destinación residencial y representaban un área aproximada de 62 Has; de estas, el 43% del área se encontraba en estrato 1 y 2.

Entre el 2011 al 2015, la Secretaría Distrital del Hábitat expidió resoluciones en las que se ordena la enajenación forzosa en pública subasta de 20 predios identificados en la Declaratoria 147 de 2008 para un área total de 70.184,6 m<sup>2</sup> (7,0 Has). Este indicador revela el escaso impacto que este instrumento ha tenido para la generación efectiva de suelo para proyectos de vivienda social.

#### · **Cumplimiento de la obligación VIP/VIS en licencias**

El diagnóstico POT 2017 señaló que la SDHT hasta esa fecha, identificó 310 licencias de urbanización y construcción, de las cuales todos tienen la obligación VIP/VIS.

Estos proyectos corresponden a aproximadamente 1.079,3 Has de área bruta, de las cuales el 52,7% (284,8 ha) realizó los aportes correspondientes a la obligación VIP/VIS, generando 183,1 Has de suelo útil VIS y 101,8 Has de suelo útil VIP. Por su parte, el 87,3% de este suelo útil VIP, se generó bajo la aplicación del Decreto Distrital 327 del 2004, mientras que el 12,6% fue bajo el Decreto Nacional 075 de 2013, y tan solo un 0,05% bajo el Decreto Distrital 138 de 2015.

#### · **Proyectos asociativos**

Bajo este modelo se estima que para el año 2017 se lograron gestionar aproximadamente 51.700 soluciones de vivienda, de las cuales 15.700 correspondieron a VIP (29,5%).

#### · **Programa de vivienda de interés social (Subprograma de Producción de Vivienda Nueva)**

Entre el 2012 al 2016, la Secretaría Distrital de Hábitat gestionó la habilitación de 23,2 hectáreas de suelo útil para VIP en predios objeto de declaratorias de desarrollo prioritario y en cumplimiento de los Decretos 327 de 2004 y 075 de 2013.

## Estado normativo y jurídico

### **Norma Nacional:**

- Ley 388 de 1997
- Ley 1537 de 2012
- Decreto Nacional 1077 de 2015 (Compila el Decreto Nacional 075 de 2013).

### **Norma Distrital:**

- Decreto Distrital 190 de 2004: Plan de Ordenamiento Territorial.
- Decreto Distrital 327 de 2004: Reglamenta el Tratamiento de Desarrollo.
- Planes Distritales de Desarrollo

## Instancias/competencias/intersecciones

1. Se requiere buscar mecanismos a Nivel Distrital para que la obligación de VIP no se cumpla únicamente con la destinación del suelo útil (Como lo contempla la Norma Nacional), sino generar normatividad urbanística que permita que la obligación pueda cumplirse en suelo y/o con la construcción de las unidades habitacionales.
2. Es necesario revisar la armonización de los diferentes decretos distritales que regulan la materia, y de estos con la normatividad Nacional vigente, de modo que no se presentes vacíos normativos que dificulten su implementación y cumplimiento.
3. Es necesario revisar la preponderancia entre la norma establecida para el cumplimiento de la obligación de Vivienda de Interés Social y Prioritario entre el Plan de Ordenamiento Territorial

y los Planes Distritales de Desarrollo, ya que estos últimos modifican las condiciones establecidas en el POT, de acuerdo a su visión política y urbanística.

4. Se considera necesario revisar los estímulos y mecanismos de construcción y adquisición de vivienda como parte de la política pública que guiará a la ciudad durante los próximos años, con el fin de garantizar su efectividad. Así mismo, se requiere generar instrumentos que permitan asegurar que la vivienda VIS se destine a la población que realmente la requiere cumpliendo su función social, y no corresponda simplemente a un negocio inmobiliario.
5. Lo grandes proyectos urbanos, como es el caso del POZ Norte “*Ciudad Lagos de Torca*”, representan una oportunidad para lograr la mezcla de usos y la generación de vivienda de todo tipo, incluida la vivienda VIS y VIP, con los soportes urbanos necesarios (Entre ellos vías, parques y equipamientos), mejorando considerablemente las condiciones urbanísticas y de habitabilidad para la población, disminuyendo así en gran medida la segregación espacial y la inequidad social.

## **Programa de Mejoramiento Integral**

### **Estado actual/Análisis/balance**

El crecimiento de la ciudad sobre áreas periféricas fue abordado en el POT desde dos escalas: la urbana, en la que se procuró completar los sistemas generales para garantizar a los barrios de origen informal el acceso a servicios públicos y vías troncales; y la zonal, por medio de la cual se procuró identificar proyectos puntuales para cualificar con equipamientos comunitarios, zonas verdes y parques, áreas consideradas como estratégicas para conjuntos de barrios incompletos.

A escala de ciudad, los proyectos previstos para completar los ejes principales y troncales de los sistemas generales fueron construidos. A escala zonal, por medio de las UPZ objeto de TMI se identificaron los principales proyectos que se requerían dentro del marco de la focalización de proyectos estructurantes (ambientales, viales, dotacionales, etc.) en sectores estratégicos asociados a la modalidad reestructuraste. Estos proyectos de intervención implicaban la adquisición y liberación de predios ya ocupados, la actuación conjunta de distintas entidades sectoriales de la ciudad, y la implementación de proyectos integrales de espacio público y nuevos usos dotacionales que pueden asociarse a procesos de renovación urbana.

Los proyectos identificados se inscribieron dentro del programa de mejoramiento integral, el cual contaba con algunos recursos de la banca multilateral para su implementación, implicando cinco variables que lo determinan: la definición de fuentes de financiación, la coherencia entre el POT y cada plan de desarrollo, la selección de áreas puntuales para la intervención, la coordinación institucional, y el seguimiento y control.

Tabla 4. Proyectos dentro del programa de mejoramiento integral

COMPONENTE	# DE PROYECTOS	%
Accesibilidad	151	22,21%
Condiciones ambientales	232	34,12%
Condiciones individuales de la unidad de vivienda	56	8,24%
Condiciones urbanísticas de los desarrollos de la unidad de planeamiento zonal	2	0,29%
Equipamientos	164	24,12%
Servicios públicos	75	11,03%
<b>TOTAL</b>	<b>680</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: elaboración propia

Es así como los proyectos propuestos por medio de los decretos reglamentarios al Decreto 190 de 2001, se adoptaron las UPZ de MI (un total de 680)<sup>15</sup>, concentrados especialmente en mejorar las condiciones ambientales (232), la generación de equipamientos y espacio público (164), la accesibilidad (151), los servicios públicos (75) y las condiciones individuales de las viviendas (56), sólo sirvieron como referencias para los programas realmente ejecutados por medio de cada plan de desarrollo, concentrándose en completar las redes de servicios públicos, mejorar las condiciones de accesibilidad y, en casos poco frecuentes, en la generación de equipamientos colectivos (3 colegios).

Del total de proyectos, quinientos ochenta y cuatro (584), es decir el 91,97%, corresponden a vías, senderos peatonales, alamedas, escaleras, andenes y pontones, los cuales hacen parte del componente de accesibilidad, mientras que solamente, veintisiete a equipamientos y veinticuatro a espacio público. En este mismo sentido y con relación a las actuaciones, realmente ejecutadas, en el marco del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, la Secretaría Distrital de Hábitat reporta acciones<sup>16</sup> en cuanto a realizaciones adelantadas, seiscientos treinta y cinco (635)<sup>17</sup> acciones entre los años 2009 y 2015 y tres mil ochocientos trece mil (3.813)<sup>18</sup> acciones entre 2016 y 2019. Si bien, no se reporta información para los años 2004 a 2009, con los datos entregados por dicha Secretaría, es posible entender el comportamiento del programa de Mejoramiento Integral de Barrios en cuanto a su consistencia, correlación y seguimiento a lo dispuesto en el Decreto 190 de 2004.

<sup>15</sup> Diagnóstico de los instrumentos utilizados para el abordaje de las áreas de origen informal, en el marco de la revisión general del plan de ordenamiento territorial, DLMIB (2017). “Los seiscientos ochenta proyectos expresados en los veinticinco decretos reglamentarios de las Unidades de Planeamiento Zonal, Tipo 1, no se constituyen en una línea base, dada sus diferencias en componente, subcomponente y especificaciones, además de no contar con magnitudes que permitan su medición y seguimiento. Sin embargo, dan una aproximación a la relevancia de cada componente frente al otro”

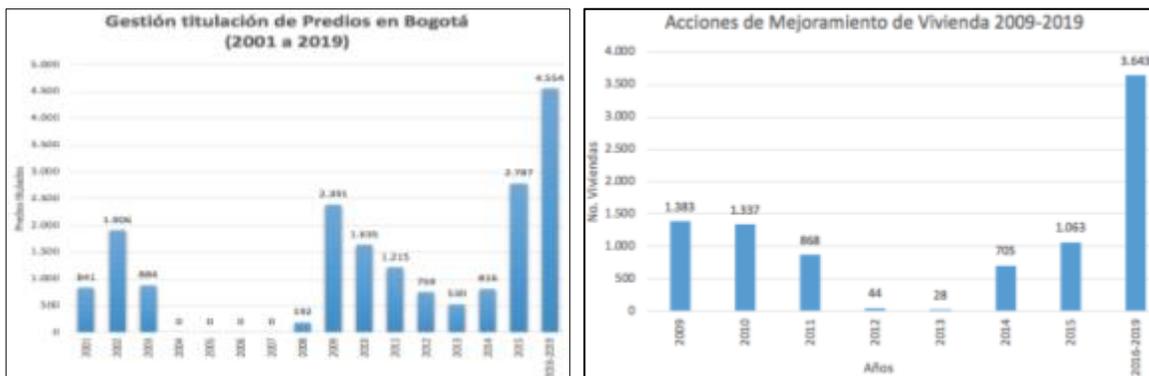
<sup>16</sup> Es importante aclarar que debe hablarse de acciones y no de obras o ejecuciones, dado que en muchos de los casos el proyecto hacía referencia exclusiva a los estudios previos y diseños y no a ejecución física en el territorio

<sup>17</sup> Los 635 proyectos reportados por la Secretaría Distrital de Hábitat no corresponden exactamente a los 680 de que tratan los decretos reglamentarios de las UPZ, Tipo 1.

<sup>18</sup> Mesa de Trabajo para el Mejoramiento Integral de Asentamientos Humanos. Sesión I de 2020. Subdirección de Barrios, Subsecretaría de Coordinación Operativas

En cuanto a la titularidad de predios a la cual hace referencia el componente “*Condiciones individuales de la unidad de vivienda*”, se tiene que entre los años 2001 y 2019 se lograron títulos de propiedad para 18.510 predios, lo cual representa el 7% de los 275.436 predios con esta problemática en el año 2000.<sup>19</sup>

Imagen 10. Titulación de predios 2001-2019 y acciones de mejoramiento de vivienda 2009-2019



Fuente: elaboración propia

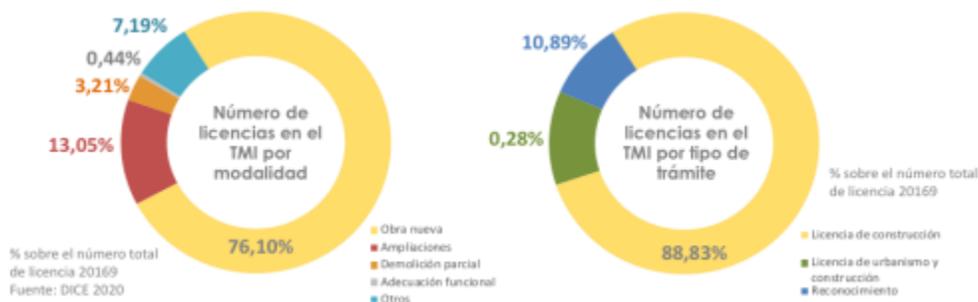
En este mismo componente se tiene los proyectos de mejoramiento de vivienda, los cuales se agrupan en un solo reporte que contiene cuatro categorías diferentes: (i) Reconocimiento de viviendas en estrato 1 y 2, (ii) Mejoramiento de viviendas en sus condiciones estructurales, (iii) Mejoramiento de viviendas en zona rural y (iv) Mejoramiento de viviendas en sus condiciones habitabilidad.<sup>20</sup> El impacto de la actuación resulta demasiado bajo si se tiene en cuenta que dentro de las 26 UPZ Tipo 1, se tienen 310.914 predios, los cuales en su gran mayoría se han construido sin el cumplimiento de la normativa vigente, y el Distrito solamente se ha realizado 9.071 acciones de mejoramiento de vivienda durante los últimos 11 años.

En lo relacionado con el reconocimiento de vivienda, focalizado en las condiciones de seguridad de la vivienda y su desarrollo progresivo, se tiene como referente en las áreas de origen informal que del total de hectáreas licenciadas reportadas por las curadurías urbanas desde el año 2005, el 86,57% pertenecen a licencias de construcción, el 6,37% a licencias de urbanismo y el 7,06% a licencias de reconocimiento. En el 2019 se aprobaron 1.632 licencias de las cuales únicamente 323 fueron de reconocimiento. El total de hectáreas licenciadas en el 2019 en Tratamiento de Mejoramiento Integral asciende únicamente a 35,13ha, lo que representa un 1,59% respecto al total de hectáreas licenciadas en Bogotá en el 2019 según datos del DANE.

<sup>19</sup> Caja de la Vivienda Popular. “Alistamiento institucional e insumos para fase preliminar del diagnóstico revisión general del plan de ordenamiento territorial”. 2016.

<sup>20</sup> Caja de la Vivienda Popular. “Alistamiento institucional e insumos para fase preliminar del diagnóstico revisión general del plan de ordenamiento territorial”. 2016.

Imagen 11. Licencias en el tratamiento de mejoramiento integral



Fuente: elaboración propia, según datos DANE

Al igual que con la titulación predial, es indispensable dotar al programa de mejoramiento de vivienda con los instrumentos necesarios para incrementar las acciones y reducir las vulnerabilidades habitacionales en la ciudad de origen ilegal.

Respecto al componente relacionado con las condiciones ambientales, riesgo y reasentamiento de familias, se tiene que del total de las 6388,78 ha identificadas en el tratamiento de Mejoramiento integral únicamente 597 ha (9,34%) se encuentran en suelos de protección. De conformidad con el marco normativo nacional y distrital hasta la fecha se ha negado el reconocimiento urbanístico de 39 asentamientos por razones asociadas a alto riesgo no mitigable por remoción de masa y/o inundación, reservas hídricas, reserva forestal, reservas viales, y en general, todas aquellas restricciones señaladas en el artículo 35 de la Ley 388 de 1.997 relacionado con la categoría de Suelo de Protección y su alcance para restringir la posibilidad de urbanizar estos suelos<sup>21</sup>.

Las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, entre el 2000 y 2019 se reportan 10.543 familias reasentadas (sobre un total de 14.200, dispuesto en Artículo 304. Metas del Decreto Distrital 190 de 2004). En el marco de las metas propuestas en el nuevo Plan de Desarrollo 2020-2024 se tiene la de reasentar 3200 hogares localizados en zonas de riesgo alto no mitigable.

De acuerdo con el reporte de la Caja de Vivienda Popular con corte 2019, del total de 17.458 construcciones identificadas objeto de ser reasentadas las familias que los ocupan, el 91,32% se encuentran en riesgo alto no mitigable, lo que corresponde a 15.942 construcciones. El resto, correspondiente al 8,68% de las construcciones, se encuentran en zonas con riesgo de inundación o riesgo de remoción en masa. A la fecha la Caja de Vivienda Popular reporta la finalización completa del reasentamiento de 5.229 predios, el resto están en las diferentes etapas del proceso. Este dato pone en evidencia la complejidad del procedimiento.

<sup>21</sup> Artículo 35.- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse. (Lo subrayado fuera de texto).

Conforme a los nuevos polígonos de asentamientos ilegales identificados por la DLMIB se identificaron 5,42 ha. en suelo de protección y 2,37 ha. en suelo de alto riesgo no mitigable. sobre el total de las 262,33 ha.

A pesar de los distintos intentos de la SDHT por determinar universos de sectores y predios cada vez más pequeños, los resultados de las intervenciones públicas en las periferias han resultado muy magros, convirtiéndose en ámbitos frecuentes para los anuncios y las intervenciones dispersas, lo que ha deformado los objetivos de integralidad implícitos al programa inicial.

Es evidente la importancia de reestructurar y fortalecer el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, como la estrategia prioritaria para intervenir y adecuar los asentamientos de origen informal en Bogotá, pero sin desconocer la importancia de fortalecer un adecuado sistema de control y vigilancia que evite su acelerado crecimiento y consolidación.

## Estado normativo y jurídico

### Principales Referentes Internacionales y Nacionales

- Derecho a una Vivienda Adecuada
- Asentamientos Humanos Sostenibles (Hábitat I y II)
- Objetivos de Desarrollo Sostenible- ODS 11. Ciudades y Comunidades Sostenibles
- Hábitat III- Nueva Agenda Urbana
- Ley Nacional 472 de 1998
- Documento Conpes 3604 de 2009 define al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
- Ley Nacional 388 de 1997
- Ley 400 de 1997
- Decreto Nacional 1848 de 2018
- Ley 1077 de 2015, ARTICULO 2.2.6.4.1.1 Reconocimiento de la existencia de edificaciones.
- Ley 1848 de 2018, Define las normas y condiciones del reconocimiento
- Decreto Nacional 2106 de 2019, referente a competencia para la tramitación de las licencias de reconocimiento
- Decreto Nacional 149 de 2020, legalización urbanística aplica a asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan

## Principales Referentes Distritales

- Decreto 190 de 2004 "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003."
- Decreto 199 de 2008 "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 550 de 2006 (adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación Distrital)."
- Decretos que adoptan las fichas normativas en las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) de Mejoramiento Integral
- Decreto 546 de 2007 "Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital"
- Decreto 230 de 2003 "Por el cual se asignan funciones para la ejecución del programa de reasentamiento de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable en Bogotá, Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 624 de 2006 "Por el cual se asigna a la Caja de Vivienda Popular la operación del Proyecto de Mejoramiento de Condiciones de Vivienda".
- Reforma administrativa del Distrito -Acuerdo 257 de 2006, crea la Secretaría Distrital de Hábitat y le asigna funciones relativas a la formulación de políticas, planes, instrumentos relativos al mejoramiento integral de asentamientos y de coordinación entidades adscritas y vinculadas en los planes de mejoramiento integral de asentamientos.
- Decreto Distrital 121 de 2008, modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat, dispone funciones asociadas con la formulación, coordinación y seguimiento al programa de mejoramiento integral de barrios<sup>22</sup>
- Resolución 205 de 2007 (modificada Resolución 854 de 2013 )
- Decreto 016 de 2013, Proponer los lineamientos y directrices para el seguimiento y evaluación del Programa de Mejoramiento Integral.
- Planes de Desarrollo

## Instancias/competencias/intersecciones

Está determinada por la reforma administrativa del distrito adoptada por el Acuerdo Distrital No. 257 de 2006. En las cuales la SDHT está encargada del hacer la coordinación para la ejecución física de las intervenciones integrales, caracterizar unidades territoriales, priorizar zonas de intervención, evaluar costos, construir línea base para focalizar intervención, entre otras afines a la aplicación del programa. La SDP tiene como función formular lineamientos para el seguimiento del PMIB.

---

<sup>22</sup> a) *Caracterizar las unidades territoriales, Priorizar las zonas de intervención de los planes y proyectos de mejoramiento integral, Evaluar los costos del mejoramiento integral de asentamientos, Construir la línea de base para la focalización, matrices de inversión e intervención del PMIB; b) Coordinación (Mesa de Trabajo para el Mejoramiento Integral de Asentamientos Humanos: Implementar esquemas de coordinación para la ejecución física de las intervenciones integrales., Apoyar al nivel local en las decisiones que sobre el territorio y la inversión, Coordinar la interventoría de las obras de intervención física en infraestructura, equipamientos, dotacionales, espacio público, Coordinar la operatividad del proceso de legalización y regularización de desarrollos, asentamientos o barrios localizados en el Distrito Capital; e) Seguimiento: Sistematizar la experiencia y las intervenciones del programa en sus diferentes zonas de actuación.*

## Programa de Renovación Urbana

### Estado actual/Análisis/balance

El decreto 190 de 2004 establece promover el mejoramiento y recualificación de la ciudad edificada mediante la realización de acciones integrales y diferenciadas de alta calidad urbanística y arquitectónica a través de la promoción, orientación y coordinación de las acciones públicas y privadas sobre el espacio urbano.

El Programa se enfoca en la identificación de las zonas propicias para entrar en el programa de renovación, sin perjuicio de que pueda aplicarse posteriormente a otras zonas que se identifiquen durante la vigencia de este Plan de Ordenamiento Territorial. Y en la puesta en marcha de proyectos estratégicos de renovación urbana a través de las normas y la aplicación de los instrumentos de gestión establecidos en este Plan, que permitan agilizar y facilitar el desarrollo de los proyectos. Para esto se localizan las zonas que pueden tener características adecuadas para ser renovadas, tanto por la factibilidad de desarrollar allí los programas de renovación, como por su necesidad frente a las exigencias del Modelo de Ordenamiento Territorial.

Los programas y proyectos de Renovación Urbana prioritarios se enmarcan en las siguientes operaciones: Operación Borde Centro Tradicional, Operación Borde Aeropuerto, Operación Nodo de Equipamientos, Operación Centro Empresarial calle 100 - calle 72, Operación Estaciones Primera Línea Metro. Operación Ejes Viales y STM.

En el macro de la MEPOT Artículo 512 da una nueva orientación al denominarlo **revitalización urbana** y se orienta a fortalecer el carácter y el potencial de las áreas centrales de la ciudad, así como aumentar la vitalidad urbana y fomentar la integración social en el espacio urbano mediante acciones que permitan la sostenibilidad, protección y desarrollo del patrimonio cultural y condiciones para la consolidación de la actividad residencial en el centro de la ciudad, entre otros.

El Programa se desarrolla a través de tres subprogramas: Subprograma de Apoyo a Actuaciones con Gestión Asociada, Subprograma de Revitalización del Patrimonio Construido y Subprograma de Revitalización del Patrimonio Construido.

En el Proyecto de Acuerdo del 2019, en el artículo 307 identifica proyectos territoriales estratégicos de cualificación, Actuaciones Urbanas Integrales asociadas a los tratamientos de Conservación, Renovación Urbana y Mejoramiento Integral que intervienen áreas de oportunidad de la Ciudad o sectores deficitarios que requieren ser completados o cualificados.

Son Pieza Centro, Alameda Entreparkes, polígonos de estaciones de la PLM de Bogotá, el área de influencia del Aeropuerto el Dorado, el Distrito de Innovación localizado en la zona industrial de la localidad Puente Aranda, Corabastos, entre otros.

Actualmente el Programa de Renovación Urbana tiene como objetivo promover el mejoramiento y recualificación de la ciudad edificada mediante la realización de acciones integrales y diferenciadas de alta calidad urbanística y arquitectónica a través de la promoción, orientación y coordinación de las acciones públicas y privadas sobre el espacio urbano.

El programa se enfoca a identificar las zonas para desarrollar proyectos de renovación urbana y priorizar las actuaciones públicas para impulsar su ejecución. Para este efecto se definen dos actuaciones paralelas:

1. La identificación de las zonas propicias para entrar en el programa de renovación, sin perjuicio de que pueda aplicarse posteriormente a otras zonas que se identifiquen durante la vigencia de este Plan de Ordenamiento Territorial.
2. La puesta en marcha de proyectos estratégicos de renovación urbana a través de las normas y la aplicación de los instrumentos de gestión establecidos en este Plan, que permitan agilizar y facilitar el desarrollo de los proyectos. Para esto se localizan las zonas que pueden tener características adecuadas para ser renovadas, tanto por la factibilidad de desarrollar allí los programas de renovación, como por su necesidad frente a las exigencias del Modelo de Ordenamiento Territorial.

## Estado normativo y jurídico

*Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991”*

*DECRETO 2181 DE 2006 “por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”*

*DECRETO 4300 DE 2007 por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1°, 5°, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006 y se dictan otras disposiciones*

*DECRETO LEY 019 DE 2012 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*

*DECRETO 075 DE 2013 “Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones”*

*DECRETO 1478 DE 2013 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2181 de 2006*

*LEY 1077 DE 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*

Decreto 4184 de 2011, “Por el cual se crea la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano –Virgilio Barco Vargas–.”

Documento CONPES 3694 de 2011, Lineamientos de Política y Estrategia Institucional para la Implementación del Proyecto de Renovación Urbana del Centro Administrativo Nacional - CAN

## Instancias/competencias/intersecciones

En el POT 190 el programa de renovación urbana debe ser liderado por la administración en cabeza de la Secretaría Distrital de Hábitat.

MEPOT en el art 520 se definen proyectos en el marco del programa y que son por iniciativa del Gobierno Nacional que contribuyan al cumplimiento de los objetivos del Programa de Revitalización, garantizando la generación de áreas para la localización de equipamientos públicos del nivel nacional, la mezcla de usos y grupos sociales, y promoviendo el desarrollo de actividades diurnas y nocturnas en el espacio urbano.

## Programa de producción ecoeficiente

### Estado actual/Análisis/balance

El Programa de Producción Ecoeficiente (Art. 323) establecido para garantizar la transformación de la ciudad en un ecosistema urbano sostenible, productivo y de alta calidad ambiental, amparado en una política de producción limpia y ecoeficiente aplicable a todos los sistemas productivos y realizables con la aplicación de estrategias eficientes para minimizar actuales y futuros problemas ambientales, definiendo las directrices marco (Art. 323). Contiene dos Subcapítulos: 1) Parques Industriales Ecoeficientes 2) Parques Minero-Industriales, así como Proyectos del Programa de Producción Ecoeficiente los cuales se analizan a continuación:

#### **1. Programas de ecourbanismo**

##### **a. Promoción de barrios ecológicos:**

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría Distrital del Hábitat, como proyecto piloto se implementó el modelo de ocupación urbana tipo de ecobarrio en sus diferentes etapas. Para su desarrollo se articularon las diferentes instituciones competentes en los escenarios de participación y concertación de decisiones y proyectos de sostenibilidad, en torno a los procesos de formulación y gestión del modelo de ocupación.

Este modelo de intervención fue gestionado por la Secretaría Distrital del Hábitat a través de una experiencia piloto en el territorio focalizado Tihuaque, el cual integra los desarrollos legalizados de Villa Rosita y Violetas ubicados sobre los cerros orientales, en la UPZ 52 La Flora de la Localidad de Usme. Esta intervención se entendió como una forma de intervención del territorio que se gestiona a partir de la incorporación de prácticas habitacionales y productivas acordes con la vocación social, cultural y ambiental de territorio. Este proyecto piloto fue resultado de múltiples procesos sociales e institucionales y fue socializado en diferentes escenarios públicos y académicos, durante 2014 y 2015.

De este proyecto piloto se establecieron diversos resultados, los cuales sirvieron de apoyo para continuar implementando criterios de Ecourbanismo y Construcción Sostenible - ECS en nuevos

productos, proyectos y gestiones desarrolladas desde la SDHT. Un gran ejemplo de ello son las acciones adelantadas en el marco de las intervenciones integrales de Mejoramiento de Barrios. En el caso del mejoramiento de viviendas, a la fecha se han entregado 1992 viviendas. Del total de las entregadas: en 100% de las cocinas se ubicaron canecas para separación de residuos, en 70% de los baños se instalaron aparatos sanitarios ahorradores, en 75% de las intervenciones se incluyeron pinturas de bajos contenidos de compuestos orgánicos volátiles – VOC y en 10% se instalaron duchas eléctricas que incorporan sistema ahorrador de agua. Así mismo, diez (10) parques de los procesos de Mejoramiento del Entorno se construyeron con luminarias LEED, las especies arbustivas son nativas y, el piso de las zonas de juegos, son de material de caucho en llanta reciclada. Mediante el programa de Transformaciones Urbanas para la Inclusión – TUPI, se han intervenido las fachadas con pintura de bajos contenidos de compuestos orgánicos volátiles – VOC, sin plomo ni cromo.

#### **b. Observatorio de sostenibilidad del hábitat**

La SDA desarrollo el Observatorio Ambiental en donde existen indicadores de sostenibilidad de la ciudad, el urbanismo y las edificaciones. Sin embargo, es precario en el tema de urbanismo y edificaciones la obtención de la información ya que no existe un procedimiento a nivel de ciudad para reportar estas estrategias implementadas.

#### **c. Promoción de tecnologías limpias**

- Techos verdes y Jardines Verticales, SDA Guía de techos verdes SDA.
- Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible, la Norma técnica NS-166 de 2018 Criterios para Diseño y Construcción De Sistemas Urbanos De Drenaje Sostenible (SUDS) de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y Resolución 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Las "Guías de lineamientos sostenibles para los ámbitos edificatorio, urbano y rural" como documento orientador de buenas prácticas sostenibles. Es decir, no son de carácter obligatorio. Decreto Distrital 613 de 2015, en el marco de la Política Pública de Ecurbanismo Y construcción Sostenible Decreto distrital 566 de 2014.
- Utilización de materiales resultantes del aprovechamiento de Residuos de demolición y Construcción RCD, Resolución 1115 de 2012.

#### **d. Ciclo de vida de materiales de construcción con visión regional.**

Este programa no ha tenido avances.

#### **e. Pactos de borde**

SDA: Modelo de ocupación territorial campesino construido social e interinstitucionalmente en el Borde Sur del Distrito Capital.

SDHT Número de modelos de operación en la franja de transición formulados.

Por otra lado y desde el punto de vista de la programación de ejecuciones tendientes a determinar el tipo de crecimiento permitido en los bordes urbanos, las actuaciones por medio de las cuales se propone afrontar el tema implican al subprograma de ecourbanismo, dentro del cual se prevé la planificación y control de los bordes urbanos y la adopción de pactos de borde Art. 66), y los proyectos de adopción del plan de manejo de los cerros, de recuperación y construcción de espacio público alrededor del Parque Entrenubes, así como de alamedas y sistemas de saneamiento básico de escala urbana en los terrenos perimetrales de las zonas urbanas y de expansión.

En sumo, el tema del control del crecimiento en los bordes, asociado a la noción de las periferias urbanas, es tratado con suficiencia dentro del encadenamiento de las decisiones del POT, aún cuando no se haya asumido como una categoría dentro de los elementos que determinan el diagnóstico, la formulación y la proyección del plan general y que, por lo tanto, no haya sido ni conceptualizado de forma directa ni formulado dentro de los programas estratégicos. Las evidencias de su importancia dentro de los contenidos del POT indican que merece ser resaltado como un tema autónomo, que implica un tratamiento diferenciado para cada una de las periferias urbanas de la ciudad, y que requiere de un encadenamiento completo entre los fines y medios del cual adolece actualmente<sup>23</sup>.

### **1. Manejo ambiental de la minería<sup>24</sup>**

Este componente se aborda en el aparte de minería.

### **2. Manejo agropecuario sostenible<sup>25</sup>**

el POT deja subordinado a las UPRs un Subprograma de Manejo Agropecuario Sostenible que prioriza la formulación de las UPR, la reglamentación del manejo de actividades periurbanas y la conformación del Agroparque Los Soches, y respalda tales determinaciones con la inclusión del mismo en el Programa de Ejecución de corto plazo (Art. 70), su viabilidad queda de alguna manera cuestionada por la misma circunstancia administrativa.

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

---

<sup>23</sup> Documento de seguimiento y Evaluación del Decreto 190 de 2004, Revisión 2018

<sup>24</sup> Ibidem

<sup>25</sup> Ibidem

### 3. Producción y consumo sostenibles (parques industriales ecoeficientes)<sup>26</sup>

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

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

Para contextualizar el análisis de fines y medios de este eje, es fundamental recordar que el Decreto 190 recoge en gran parte estas políticas y decisiones específicas del Decreto 619 de 2000, las cuales a su vez se consideraron siempre como la dimensión del ordenamiento territorial de estrategias de gestión ambiental que, particularmente en este caso, necesitarían ir de la mano en su implementación y seguimiento, con la gestión del PGA Distrital. En ese sentido, las intenciones generales de la revisión en respectiva regional de la revisión de 2004 recogen esta preocupación sobre la industria indirectamente al tratar el manejo adecuado de vertimientos y residuos como asunto que amerita el manejo articulado a nivel regional y parte del reconocimiento de las interdependencias entre el sistema urbano y otros territorios en el proceso de construcción de un hábitat regional sostenible. Así mismo, frente a otro propósito de la revisión, Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social, se señala la necesidad de disminuir los factores que generan vulnerabilidad urbana (Art. 1 Num. 8), asociados justamente a la acumulación de impactos y degradación ambiental derivados de los patrones de localización y rasgos anteriormente señalados de la actividad industrial transformadora, sobre las poblaciones que deben vivir allí.

En esa misma lógica, la política ambiental (Art. 6. Num. 4) cuando señala el propósito de aplicar principios de ecoeficiencia para que las decisiones contribuyan a la producción de bienes y servicios optimizando el uso de los recursos y minimizando deterioro y marginalidad ambiental,

---

<sup>26</sup> Ibidem

como se enfocaron las estrategias regulatorias y de gestión, mencionadas para organizar las actividades productivas transformadoras y de internalización de sus costos ambientales.

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

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

#### **4. Manejo del ciclo de materiales**

Utilización de materiales resultantes del aprovechamiento de Residuos de demolición y Construcción RCD, Resolución 1115 de 2012.

#### **6. Manejo del ciclo del agua (Uso eficiente del agua en el sector productivo, arquitectura y urbanismo)**

Protocolo de implementación para las edificaciones nuevas para dar cumplimiento a los porcentajes de ahorro en agua y energía para la ciudad de Bogotá D. C. establecidos en la Resolución 549 de 2015 MVCT. Res 1874 SDP.

#### **Estado normativo y jurídico**

- La Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible del Distrito Capital 2014 – 2024, Decreto 566 de 2014.
- Resolución 1319 de 2015 “Plan de Acción de la Política Pública Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá”.

- Decreto Distrital 613 de 2015 “Por el cual se adopta un esquema de incentivos para construcciones nuevas que adopten medidas de ecourbanismo y construcción sostenible aplicables a viviendas de interés social (VIS) e interés prioritario (VIP) y se dictan otras disposiciones”, que adopta las siguientes decisiones:
  - Esquema de incentivos para la incorporación de medidas de ahorro de agua y energía en viviendas nuevas de interés social (VIS) e interés prioritario (VIP) localizadas en tratamiento de desarrollo.
  - Las "Guías de lineamientos sostenibles para los ámbitos edificatorio, urbano y rural" como documento orientador de buenas prácticas sostenibles. Es decir, no son de carácter obligatorio.
  - Establece el programa "Bogotá Construcción Sostenible" como requisito para nuevos equipamientos distritales de salud y educación.
  
- Resolución 1874 de 2019 “Por la cual se adopta el Protocolo de Implementación para el cumplimiento de los porcentajes de ahorro en agua y energía para la ciudad de Bogotá D.C., establecidos en la Resolución 549 de 2015 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y se dictan otras disposiciones”

En donde el Protocolo de Implementación: Es el documento con los métodos indicativos a seguir en el diseño y desarrollo de los tipos de edificaciones para el cumplimiento de los ahorros obligatorios en agua y energía minimizando los impactos en los costos directos de la construcción.

Adicionalmente adopta la siguiente decisión (...) *Artículo 7. Seguimiento y evaluación. La Secretaría Distrital de Planeación a través de la Dirección de Estudios Macro, será la encargada de definir y adelantar el seguimiento y evaluación de los porcentajes de ahorro en la ciudad de Bogotá, y deberá publicar un informe anual con los resultados principales en el mes de diciembre a partir del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Resolución, el cual dependerá de la disponibilidad de información por parte de las Empresas de Servicios Públicos que operan en la ciudad. El seguimiento y evaluación deberá incluir, entre otros, información asociada a los consumos de agua y energía. (...)*

La SDP ya se encuentra desarrollando el Sistema de Información y Monitoreo, al consumo de agua y energía en edificaciones en Bogotá.

- Guía de Vivienda Rural para Bogotá. En este se generan lineamientos y parámetros de diseño técnico específicos para la construcción de Viviendas de Interés Social Rural - VISR, brinda estrategias pedagógicas de carácter arquitectónico y constructivo para las familias campesinas que quieran habitar en la ruralidad de Bogotá. Así mismo, este manual se articula con lo estipulado en la Política Pública de Ecourbanismo y Construcción Sostenible, adoptada mediante el Decreto Distrital 566 de 2014 y la Resolución 1319 de 2015 de la Secretaría Distrital de Planeación; en la cual se determina que las edificaciones nuevas en suelo rural deberán cumplir con los criterios bioclimáticos específicos para cada territorio.

## Instancias/competencias/intersecciones

El tema de minería constituye uno de los aspectos que ameritan un análisis con expertos en el tema para estudiar alcances y medidas al respecto ya que la DAR no cuenta con dicho profesional.

## Instrumentos de planeación

Desde el POT de 2000, Bogotá ha venido incluyendo, desarrollando e implementado varios instrumentos mencionados en la Ley 388 de 1997. Este ejercicio ha permitido definir procedimientos que no se describían en la Ley y avanzar en la implementación de los instrumentos de gestión y financiación.

## Estado actual/Análisis/balance

### Planes parciales

La Ley 388 determinó el Plan Parcial como único instrumento de Planificación disponible para complementar las disposiciones del POT en áreas determinadas. En contraposición el Distrito creó en el Plan de Ordenamiento Territorial más de 15 instrumentos de planificación, dentro de los que se encuentran: Planes Maestros, Planes Maestros Prioritarios, Planes Zonales, Planes de Ordenamiento Zonal, Unidades de Planeamiento Zonal, Planes de Ordenamiento Minero Ambiental, Unidades de Planeamiento Rural, Planes de Mejoramiento Integral para Centros Poblados Rurales, Planes de Implantación, Planes de Implantación Rural, Fichas Reglamentarias, Fichas Normativas, Planes de Reordenamiento, Planes Directores y Planes de Regularización y Manejo. Algunos no han sido utilizados y otros han desbordado sus competencias como es el caso de los planes de implantación rural, sin uso, y los planes maestros que desbordaron lo señalado en el POT, como ocurrió con el plan maestro de movilidad que introdujo el concepto de transporte integrado, ausente en el POT Vigente. La cantidad de instrumentos no son prueba de mejores resultados en la planeación. Adicionalmente, la interdependencia de instrumentos los ha hecho inoperantes como ocurrió con la operación estratégica y las UPZ que no se reglamentaron, o los Planes Maestros que se reglamentaron después de las UPZ lo que obligó una actuación adicional para armonizarlos.

El POT 190 Artículo 31 define los planes parciales como instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico, financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos previamente existentes.

La MEPOT establece reglas para su delimitación: en las áreas de la malla vial arterial principal y complementaria, de corredores de transporte público de alta y media capacidad, y de los elementos pertenecientes al suelo de protección, que incluyen la estructura ecológica principal. En las áreas de drenaje correspondiente a las redes troncales y matrices de acueducto y alcantarillado. Establece las condiciones necesarias para la conservación y/o recuperación de los elementos que hacen parte del patrimonio cultural, y para dar solución a las problemáticas

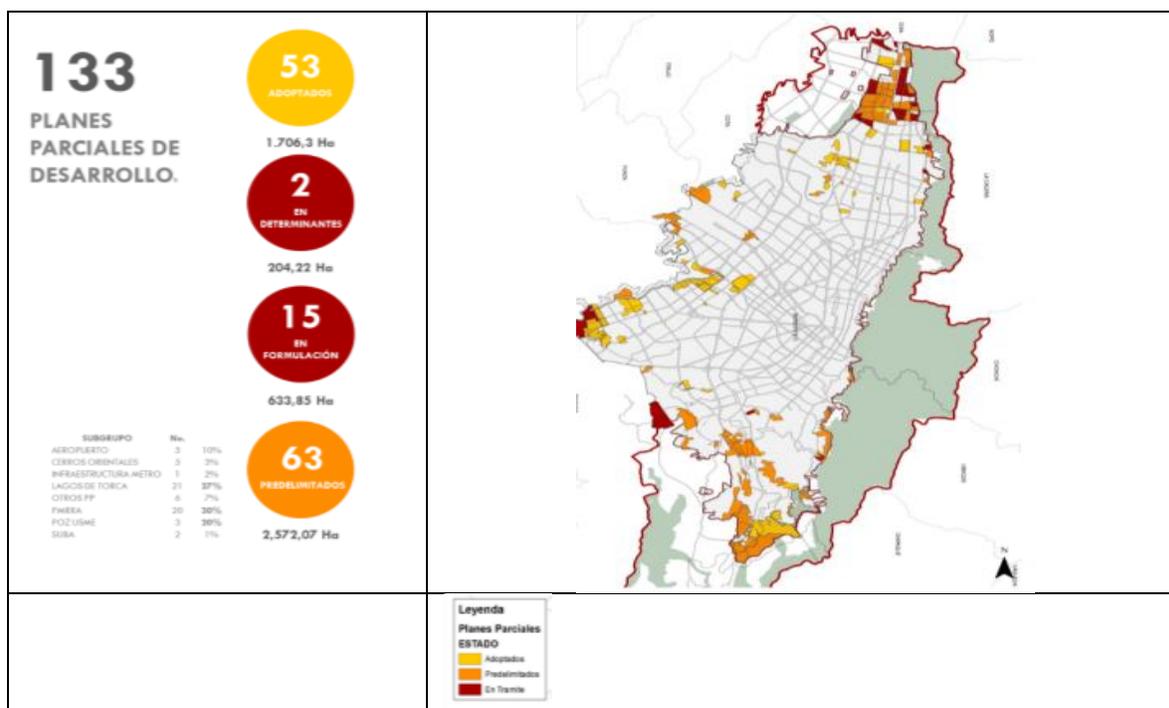
urbanísticas del sector. Dentro de los contenidos adiciona la obligación de presentar un plan de gestión social que garantice el derecho de los moradores.

El proyecto de acuerdo de 2019 Artículo 251, indica que es el instrumento mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones del POT y establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios.

### Plan Parcial de desarrollo

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.

Imagen 12. Planes parciales de desarrollo



De las **5.116 Ha BRUTAS**, un **33%** ha sido adoptado, un **16%** se encuentra en Trámite y el **50%** restante permaneces como pre-delimitados sin trámite a la fecha.

Fuente: elaboración propia

## **Plan parcial de renovación urbana**

En términos del artículo 374 del Decreto 190/04, la modalidad de redesarrollo aplica a “sectores donde se requiere un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o parcial de los sistemas generales, del espacio edificado, e introducción de nuevos usos con un aprovechamiento constructivo más alto, generando el espacio público requerido”.

Debido a su escala, la modalidad de redesarrollo se ha asociado a la adopción y ejecución de planes parciales de renovación urbana (PPRU). A la fecha, del total de proyectos de renovación han sido formulados, diecisiete han sido aprobados, sumando un total de 235,06 hectáreas del área urbana. Entre éstos, sólo El Pedregal (6,74 has) y Ciudadela Nuevo Salitre (6,77 has) están en curso de ejecución. Por su parte, de iniciativa pública ha sido Estación Central (10,7 ha), Voto Nacional (14,46 has) y San Bernardo (8,80 ha) y la adopción del Triángulo de Bavaria (19,43 ha) ha sido gestionada de forma conjunta entre el sector público y el privado.

Desde el punto de vista de la generación de unidades de vivienda, el conjunto de 13 de los 16 planes parciales (ni El Pedregal ni Clínica Shaio aportan) ha previsto la generación de 41.689 unidades, entre las cuales 13.260 son VIS y 2.164 VIP, siendo los mayores aportantes los planes parciales de Bavaria Fábrica 12.338 (incluidas 1.526 VIP) y Triángulo de Bavaria con 5156, (incluidas 300 VIP).

El porcentaje de cesión de espacio público que dejan la mayoría de los proyectos de renovación es exiguo con respecto al área de intervención. Y en su mayoría se ve representado en andenes, controles ambientales y vías, no así en parques y plazoletas. En cuanto al área para equipamientos públicos, el Decreto Distrital 080 de 2016.

En términos de gestión, el Decreto 562 de 2014 generó suficientes incentivos para motivar y agilizar la adopción de planes parciales dentro de la modalidad de redesarrollo, ofreciendo la reducción de obligaciones urbanísticas a cambio de mayores cesiones exigidas por norma y en general fomenta una cultura de pago en los formuladores.

De la práctica derivada de la formulación, implementación y gestión de los planes parciales de renovación se identifican los siguientes temas de relevancia para tener en cuenta en el desarrollo de mecanismo y reglamentaciones en el marco de la revisión del POT:

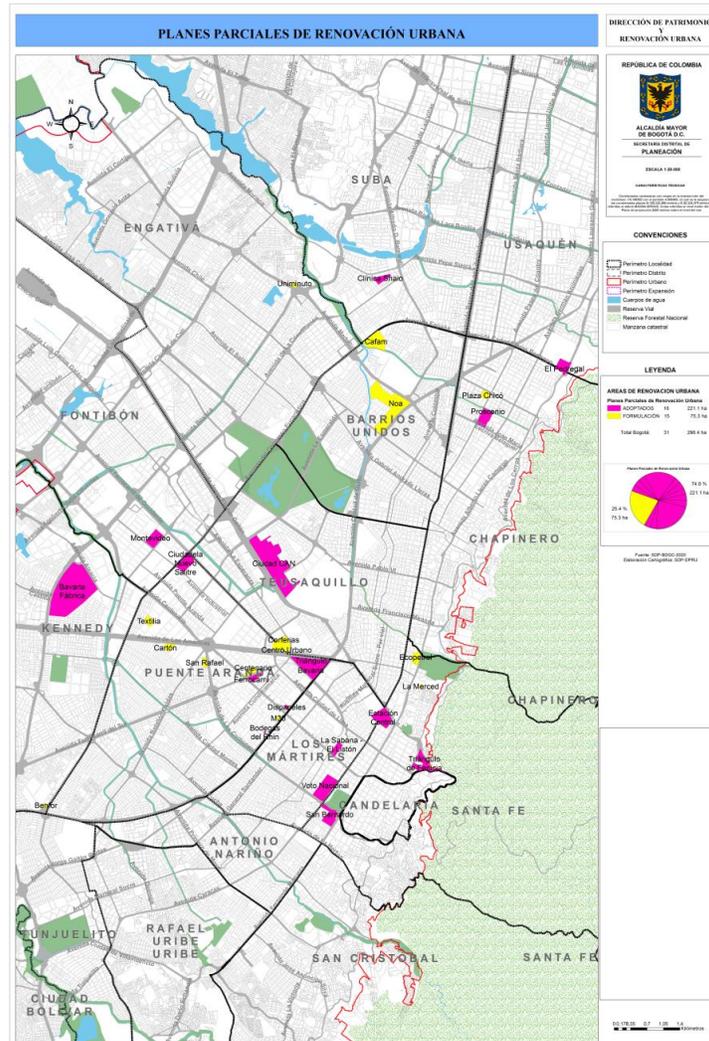
Participación e inclusión de propietarios, arrendatarios, moradores, vecinos. Precio indemnizatorio o reemplazo de inmueble. Gentrificación y expulsión. Cambio percibido por población: densificación/caso/congestión. Es necesario crear un Fondo para la renovación. Definición de reglas claras para el reajuste de tierras que incluye suelos públicos y cambios morfológicos.

En los Planes Parciales de Renovación Urbana la presencia de los BIC y SIC se reduce a ser excluidos y/o manejarse como áreas diferenciadas. Actualmente, el patrimonio no participa, ni como una carga, ni como un beneficio del nuevo desarrollo urbanístico.

En los Planes Parciales de Desarrollo tampoco se incorporan, ni como cargas ni tampoco como un referente que permita estructurar el nuevo espacio territorial. Las Unidades de Planeamiento Rural, UPR, y el Plan Zonal del Norte, tampoco los destacan.

En algunos de los PRM y PIM adoptados, solo se marca el BIC como generador de la plusvalía; por lo demás no existe participación alguna.

Imagen 13. Planes parciales de renovación urbana



Fuente: elaboración propia

## Planes zonales

### - Plan Zonal Centro

A partir del POT adoptado por el Decreto 190 de 2004 las áreas objeto de renovación del centro histórico de la ciudad se adoptaron mediante la Operación Estratégica Centro (Centro Histórico – Centro Internacional), para cuya implementación se debió adoptar su componente urbanístico por medio de un Plan Zonal (Prg. 1, Art. 26. DD 190/04). Los propósitos generales se expresaron mediante principios rectores por medio de los cuales se proponía mejorar la calidad de vida de las áreas consolidadas, recuperar la estructura ambiental zonal, impulsar las actividades productivas y, especialmente, actuar sobre las áreas objeto de conservación y de renovación urbana incluidas en el plan, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del centro de la ciudad y de atraer a una nueva población proporcional a la residente (250.000 nuevos habitantes).

Los proyectos previstos: la **movilidad** (15.6 km de nuevas vías; 40.6 km de nuevas vías SITP; 76.000 m<sup>2</sup> de andenes y 63.000 m<sup>2</sup> de malla vial local rehabilitados del circuito interbarrial; 8 parqueaderos disuasorios con 6.000 cupos estacionamientos; y 42.000 m<sup>2</sup> de ejes peatonales); el **hábitat** (11 centros de barrio revitalizados; 10 barrios con mejoramiento integral; 20 proyectos urbanos; 4.500.000 m<sup>2</sup> de nuevos desarrollos inmobiliarios; 330.000 m<sup>2</sup> de espacio público); la **recreación y el deporte** (335.000 m<sup>2</sup> de nuevas zonas verdes); y el **desarrollo económico** (como la promoción de cadenas productivas).

Los propósitos generales del Plan Zonal del Centro de Bogotá (PZCB) se expresaron en los principios rectores por medio de los cuales se proponía mejorar la calidad de vida de las áreas consolidadas, recuperar la estructura ambiental zonal, impulsar las actividades productivas y, especialmente, actuar sobre las áreas objeto de conservación y de renovación urbana incluidas en el plan, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del centro de la ciudad y de atraer a una nueva población proporcional a la residente (250.000 nuevos habitantes).

Inscritos en este marco de actuación, el PZCB incluyó tanto la reglamentación de las seis UPZs que lo conforman (Sagrado Corazón, La Macarena, Las Nieves, La Candelaria, Las Cruces y Teusaquillo), como un conjunto de proyectos por UPZ destinados a cualificar y dotar el área por medio de infraestructuras básicas, espacio público y equipamientos colectivos.

A la fecha, los proyectos de intervención pública para impulsar la conservación y la renovación urbana de las áreas abarcadas por el PZCB se han limitado a aquellos que han sido definidos dentro de su plan de inversiones por parte del principal ejecutor distrital de obras públicas, el IDU. Ante esta situación, se procuró dar un impulso por medio de decisiones de la administración distrital (los proyectos de La Hoja y La Victoria) basadas en la subvaloración de los precios de suelos de propiedad distrital para evitar repercusiones marcadas sobre los precios finales de inmuebles residenciales y comerciales, o basadas en el Decreto Distrital 562 de 2014 por medio del cual se entregó a los promotores inmobiliarios derechos de edificabilidad a gran parte de las áreas del PZCB en donde no se contaba con condiciones urbanísticas mínimas para su desarrollo.

### - Plan Zonal del Norte

El Plan de Ordenamiento Zonal del Norte “*Ciudad Lagos de Torca*”, fue reglamentado por el Decreto Distrital 088 de 2017.

Para la implementación de la estrategia para la implementación y desarrollo de Plan Lagos de Torca, se construyeron 3 escenarios que definieron por un lado los costos de las infraestructuras necesarias y por otro el potencial inmobiliario de la zona (combinación de usos y edificabilidades). Con relación a las reglas para asegurar la financiación de las infraestructuras y el reparto de cargas y beneficios se definieron edificabilidades o índices de construcción básicos y máximos. Como contraprestación al índice de construcción básico (IC B) se establece la obligación de generar suelo y construir la infraestructura local (parques, equipamientos y vías locales) y como contraprestación a la edificabilidad adicional (IC adicional) solicitada por el propietarios del suelo o constructor sin exceder la edificabilidad máxima establecida se establece el pago en dinero o cesión de suelo para las cargas generales que sirven a todo el ámbito del proyecto.

Para la ponderación de los diferentes usos por metro cuadrado y el pago de la edificabilidad adicional, se definen las Unidades Representativas de Aprovechamiento o URA, ya sea para pago en suelo o en dinero.

Con el fin incentivar el “pronto pago” de las cargas generales y así asegurar la construcción previa de las infraestructuras, se establecen descuentos en el valor de los aportes en dinero por cada URA. A manera de ejemplo, se presenta la siguiente figura que fue ajustada un año después de la primera reglamentación:

Adicionalmente con base en los avalúos de referencia elaborados en 2010, se establece el cobro de la participación en plusvalías en relación al índice de construcción básico.

La estrategia para iniciar el desarrollo de proyecto, es la de realizar, de manera progresiva, 5 operaciones definidas (estas se han desagregado con las reglamentaciones posteriores). La condición para iniciar el proyecto fue que los propietarios del 25% de área desarrollable acuerden dar inicio a la fiducia y aporten un porcentaje mínimo.

También se define el vehículo o medio para el recaudo y administración del suelo y capital necesario para el desarrollo del proyecto: la fiducia mercantil. Las partes del Fideicomiso están constituidas por los fideicomitentes (propietarios e inversionistas), beneficiarios futuros (entidades del distrito que reciban obras y suelo) y el comité fiduciario está constituido por 7 miembros más 2 representantes del distrito (sin derecho a vetar decisiones del comité). Este contrato fiduciario regula las condiciones para la transferencia de suelos y aportes, los mecanismos de restitución de beneficios, el desarrollo de las obras, y la definición de garantías necesarias. Por último se define una gerencia, desde la Secretaría de Hábitat, para el proyecto Resumen como apoyo institucional para el proceso desde trámites de planes parciales hasta ejecución de obras de carga general a cargo del Fideicomiso CLT.

La interventoría de las obras es responsabilidad de cada entidad pública que deba recibirlas.

Las decisiones anteriores son del resorte de la administración pública en el marco de un proceso de concertación, y se refieren a la definición de las infraestructuras generales mínimas, sus trazados, las equivalencias entre URA y aportes, edificabilidades mínimas y máximas y definición de avalúos de referencia, con base en mercado del momento y sin incluir expectativas por el desarrollo futuro. Mientras la combinación de usos del suelo, diseños urbanísticos locales y

definición de aprovechamientos dentro de los básicos y máximos, son del resorte privado. Incluso, la decisión del inicio de la operación del proyecto es un tema de decisión del mercado.

#### - Plan Zonal de Usme

En contraste el POZ Usme adoptado mediante decreto 252 de 2007, ha tenido retrasos por condiciones de amenaza del suelo dada la superposición con la reserva de la cuenca alta del Río Bogotá [11], por estudios de investigación arqueología, por dificultades en la operación por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, y porque propone generar actividades de tipo rural que son incompatible con el uso de expansión urbana.

La estrategia territorial de desarrollo de este instrumento se da a partir de cuatro Planes Parciales (PP) con un área total de 826,59 Ha, distribuidas en PP1: 322,95 Ha, PP2:125,36 Ha, PP3: 224,88 Ha y PP4: 153,40 Ha. A la fecha solo se ha adoptado el PP1 denominado “*Tres Quebradas*”, mediante el Decreto Distrital 438 de 2009 (Modificado por el Decreto Distrital 165 de 2010), ajustándose el ámbito del PP a 310,9Ha; los otros 3 planes parciales están predelimitados y actualmente no cursan trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.

En términos de desarrollo del Plan Parcial “*Tres Quebradas*”, Metrovivienda (fusionada mediante el Acuerdo 643 de 2016 con la Empresa de Renovación Urbana), como gestora del proyecto, impulsó la comercialización del suelo de la Unidad de Gestión 1 -UG1-, mediante convocatorias públicas para adjudicar las obras de urbanismo y proyectos de Vivienda de Interés Social Prioritario – VIP y Vivienda de Interés Social – VIS. Entre el 2011 y 2015 se realizaron 4 convocatorias<sup>27</sup>, las cuales fueron declaradas desiertas.

A pesar de los ajustes a las convocatorias, no se presentaron oferentes, debido a los sobrecostos asociados al urbanismo (costos de mitigación no contemplados en suelo con alta pendiente y condiciones geológicas de inestabilidad y situaciones físicas no identificadas en el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme, ni en los instrumentos que lo desarrollaron), los cuales no lograban ser soportados por la edificabilidad y los productos inmobiliarios autorizados por el plan parcial. Finalmente, en el 2019, se adjudicó la UG N° 1, en la cual se deben construir cerca de 9.000 viviendas VIS y VIP.

Dadas las condiciones detalladas anteriormente, a pesar de tener marco normativo desde el 2007, el consumo de suelo en el POZ Usme ha sido considerablemente bajo, con 310,9 Ha. adoptadas, y en ejecución únicamente la UG N° 1 con 71Ha<sup>28</sup>, de un total de 9 UG en el plan parcial.

### Estado normativo y jurídico

- Ley 388 de 1997: Modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991.
- Decreto Nacional 1077 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Decreto Distrital 190 de 2004: Plan de Ordenamiento Territorial.
- Decreto Distrital 327 de 2004: Reglamenta el Tratamiento de Desarrollo.

<sup>27</sup> 1. Convocatoria Pública N° 01 de enero de 2011, 2. Convocatoria Pública N° 02 de 2011, 3. Convocatoria Pública N° 05 de 2011 y 4. Convocatoria Pública N° 1 de 2015.

<sup>28</sup> Decreto Distrital 438 de 2009. Artículo 46. “*Proyecto de delimitación de unidades de actuación urbanística.*”

- Decreto Distrital 436 de 2006: Dictan disposiciones comunes a los planes parciales en tratamiento de desarrollo, y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios.
- Decreto Distrital 676 de 2018: Modifica los artículos 9 y 17 del Decreto Distrital 436 de 2006
- Decreto 492 de 2007, “Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo”.
- Decreto 172 de 2010 "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 492 de 2007, reglamentario de la UPZ 94 – La Candelaria"
- Decreto Número 336 Julio 31 de 2013 *“Por el cual se corrige la Plancha 2 de 3 de “USOS PERMITIDOS SECTOR ANTIGUO” del Decreto Distrital 492 de 2007, que adoptó entre otras, las fichas normativas de la Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ- 94, La Candelaria.”*
- Decreto 591 de 2014 “Por el cual se corrigen unas notas generales de las UPZ No 92, La Macarena y No 101, Teusaquillo de Bogotá D. C., adoptadas mediante el Decreto Distrital 492 del 26 de octubre de 2007.”
- Decreto 791 de 28 de diciembre de 2017 *“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 492 de 2007 ‘Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro –PZCB y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo/’” modificado por los Decretos 075 y 633 de 2019.*
- Decreto Distrital No. 252 de 2007: Se adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme.
- Decreto Distrital No. 675 de 2018 Se modifica parcialmente el Decreto Distrital 252 de 2007
- Decreto Distrital 088 de 2017, “Por medio del cual se establecen las normas para el ámbito del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte – “Ciudad Lagos de Torca” y se dictan otras disposiciones”.

## Instancias/competencias/intersecciones

En la fase de formulación, se solicitan conceptos a las siguientes entidades:

1. SDM para concepto del estudio de tránsito y movilidad
2. SDA para concepto sobre el estudio de impacto ambiental
3. DADEP para identificación de áreas públicas en el plan parcial y gestión de bienes fiscales en la implementación de los proyectos
4. UAECD para identificación de predios que hacen parte del plan parcial
5. IDU para concepto de intervenciones en malla vial arterial
6. IDPC para concepto de intervenciones en BIC
7. IDIGER para concepto y análisis de riesgos
8. EAAB para concepto de factibilidad de redes hidráulicas y sanitarias
9. CODENSA para concepto de factibilidad de redes de energía eléctrica

10. GAS NATURAL para concepto de factibilidad de redes de gas natural
11. ETB, para concepto de factibilidad de redes de telecomunicaciones

De igual forma, internamente se solicitan conceptos a las Direcciones con competencias en el tema, como DPMC, DVTSP, DNU, DEU, DPP, DICE, DTEP.

La instancia donde se socializan institucionalmente los planes parciales, el comité técnico de planes parciales de renovación urbana, como instancia asesora de la Secretaría Distrital de Planeación, y de seguimiento de las etapas para la formulación y adopción seguirán funcionando según lo dispuesto en los Decretos Distritales 638 de 2001.

En el Art. 10 del Decreto 492 se define la estructura para la coordinación institucional:

Secretaría Distrital de Planeación. Secretaría Distrital del Hábitat. Secretaría Distrital de Movilidad. Secretaría Distrital de Ambiente. Secretaría Distrital de Integración Social. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Secretaría Distrital de Gobierno. Secretaría Distrital de Hacienda. Luego se vincula la Empresa de renovación urbana Virgilio Barco.

Articulación con el Ministerio de Cultura, Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte.

## **Instrumentos de gestión**

### **Estado actual/Análisis/balance**

El componente general del decreto 190 de 2004 describe la política sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión, en la cual se promueve la optimización del uso del suelo y aprovechamiento de su territorio, mediante las acciones urbanísticas que consoliden la estructura urbana. Por su lado, el componente urbano del plan de ordenamiento territorial define políticas de mediano y corto plazo, normas urbanísticas para el desarrollo y la ocupación del suelo urbano y de expansión urbana y procedimientos e instrumentos de gestión. El tema central de mayor impacto en el modelo de ocupación territorial ha girado en torno a los temas de densificación y mezcla de usos y que ha involucrado a todos los actores involucrados en el desarrollo urbano. Estos temas a su vez han tenido discusión desde la preocupación por la congestión de las estructuras actuales, por el cambio del paisaje y el impacto en temas como la asoleación, hasta la discusión por los procesos de gentrificación y procesos de expropiación. Otro tema más debatido en el ámbito técnico y académico es el de la segregación socioespacial y los instrumentos para superar esta condición, como apuesta de inclusión del POT.

En ese sentido los tratamientos urbanísticos nos dan un sentido de las apuestas del decreto 190 de 2004. En la actualidad 20.178,25 hectáreas hacen parte del tratamiento de Consolidación, lo que significa que de la totalidad del suelo urbano de la ciudad el 53.17% han sido clasificados dentro de este tratamiento. Sin embargo vale la pena revisar las modalidades de esta consolidación: Consolidación Urbanística ostenta 8.334,50 ha (41.30%), mientras Consolidación con Densificación Moderada cuenta con 5.230,41 ha (25.92%), Consolidación con Cambio de Patrón presenta 1.520,09 ha (7.53%) y finalmente Consolidación de Sectores Urbanos Especiales tiene un total de

5.093,26 ha (25.24%). Durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial, el tratamiento de consolidación ha cambiado a renovación urbana en la modalidad de reactivación en los sectores señalados por las UPZ, el Decreto 562 de 2014, el Decreto 804 de 2018, el Decreto 823 de 2019 y el decreto 843 de 2019. Es de anotar que el decreto 621 de 2016 incorporó sectores en la zona industrial a la modalidad de redesarrollo del tratamiento de renovación, en concordancia con las disposiciones del POT.

En la MEPOT, Art. 155, se desarrolla la Política de Revitalización que tiene como objetivo propiciar la redensificación y la recualificación urbana y social de sectores estratégicos de la ciudad, especialmente relacionados con áreas de actividad económica intensiva, áreas de mediante la generación de condiciones ambientales, sociales, económicas y urbanísticas, que permitan la valoración del patrimonio cultural, el mayor aprovechamiento del suelo, la mezcla de usos, la permanencia de población residente y propietaria, la producción de suelo reurbanizado y de vivienda asequible para los hogares de menores ingresos. En el artículo 377 del mismo decreto, se orienta a estimular procesos de redensificación y reconversión de usos, que garanticen la generación de estructuras de soporte urbano, la protección del patrimonio cultural y propenda por la permanencia de los habitantes y participación de los propietarios, en zonas que presentan tendencias de deterioro físico, ambiental y/o baja intensidad en el uso del suelo en relación con su potencial según la estrategia de ordenamiento territorial. El artículo 379 mantiene las mismas modalidades de la Renovación Urbana. Y por último el artículo 381 se incorpora para los proyectos de Renovación Urbana que se desarrollen mediante la gestión asociada con el apoyo de la Secretaría Distrital del Hábitat.

Con los procesos de renovación urbana, surgieron las principales preocupaciones de las poblaciones a ser gentrificadas y expulsadas de zonas centrales, generándoles desmejora en su calidad de vida. En ese sentido se diseñó el decreto 448 de 2014 que define condiciones para la aplicación del derecho preferencial para propietarios originales, compensaciones sociales, conservación de estrato para inmuebles de reemplazo y subsidio Distrital de Vivienda para hogares que viven en alquiler. Con la expedición del Decreto Distrital 448 de 2014, se reglamentó la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos. El contenido del decreto y los incentivos allí definidos fueron resultado de la capitalización de la experiencia con la comunidad del sector aledaño a la Universidad de los Andes en el marco de la formulación del PPRU Triángulo de Fenicia.

Aunque lo dispuesto en el decreto se consideró como un avance en el tema, su implementación no ha sido sencilla. En la realidad de los proyectos de renovación formulados desde entonces, su aplicación fue entendida en una relación directa con proyectos asociativos que resultan de la iniciativa de las mismas comunidades. Posteriormente el Decreto Distrital 080 de 2016 retomó aspectos del Decreto 448 de 2014 y señaló que se debe realizar un plan de gestión social que incorpore “(...) los estímulos e incentivos a propietarios y moradores que permitan facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria u otros mecanismos de gestión, dando aplicación a las disposiciones contenidas en el Decreto Distrital 448 de 2014”. No obstante, esto no ha redundado en la definición de unas condiciones claras de vinculación de los residentes de los sectores con proyectos de renovación urbana.

En el proyecto de acuerdo 2019 no se define política de renovación urbana o redensificación como tal, sino que hace parte de la política de COMPETITIVIDAD en el Art. 13, indicando que se debe promover la renovación urbana en áreas centrales con vivienda social propiciando la permanencia de residentes originarios y de hogares dependientes de servicios de proximidad. Este documentos,

orienta la transformación de las estructuras urbanas existentes para densificar la ciudad de manera ordenada en función de los soportes urbanos, favorecer la mezcla de usos, generar espacios públicos suficientes y equipamientos de calidad, optimizar el uso del transporte público, poner en valor los componentes ambientales y patrimoniales de la ciudad y generar una oferta de vivienda acorde con las necesidades de la población objeto de la actuación.

Por otro lado, las condiciones de segregación socioespacial y socioeconómica ha tenido una discusión desde dos enfoques para superarla: desde la intervención de zonas más vulnerables en soportes urbanísticos hasta la inclusión de oferta de vivienda para hogares con menores ingresos en zonas de mayores ingresos. El primer enfoque tiene que ver con los procesos de mejoramiento integral de barrios y el segundo más con la obligación de vivienda de interés social y prioritario.

En ese sentido, vale la pena mencionar el POT del 2000 que definió áreas específicas para la localización de vivienda social en las zonas periféricas de la ciudad, mientras el decreto 190 de 2004 establece alternativas para el cumplimiento de la exigencia de porcentajes mínimos de suelo para la construcción de VIS y VIP en el tratamiento de desarrollo, definiendo porcentajes diferenciados para el suelo de expansión urbana y para el suelo urbano de la ciudad. (Expansión sur y occidental: 50% de suelo para VIS o 30% para VIP. Expansión Norte y suelo en desarrollo en suelo urbano: 20% de suelo para VIS o 15% para VIP).

La mayor proporción de los proyectos para vivienda VIS y VIP se han ejecutado hacia el sur y el occidente de la ciudad, generándose muy poca producción de este segmento de vivienda hacia el norte, lo que enfatiza la segregación espacial de la población. El proyecto “*Ciudad Lagos de Torca*” -POZ norte- adoptado mediante el Decreto Distrital 088 de 2017, podría equilibrar esta situación, ya que establece una normatividad particular para el cumplimiento de la obligación en su ámbito de aplicación del 20% del suelo útil residencial para VIS y adicionalmente el 20% para VIP. Se estima que con este proyecto se producirán aproximadamente 65.000 unidades de vivienda VIS y VIP.

Si bien existe la obligación de porcentajes mínimos de suelo útil para VIS y VIP en el tratamiento de desarrollo, establecida desde el Decreto Distrital 619 de 2000 en el Plan de Ordenamiento Territorial, las últimas administraciones distritales han planteado modificaciones al cumplimiento de la exigencia de manera particular, incorporando nuevos porcentajes o modalidades de cumplimiento a través del Plan Distrital de Desarrollo, dependiendo del enfoque de la política pública que cada Administración plantea, promoviendo no solamente la entrega del suelo útil, sino también en muchos casos la construcción de las unidades habitacionales (*Decreto Distrital 138 de 2015 en el marco del PPD “Bogotá Humana 2012-2016” o el Decreto Distrital 553 de 2018, en el marco del PPD “Bogotá mejor para todos 2016-2020”*).

De otra parte, se observa que debido a que el POT estableció la opción de elegir el cumplimiento de la obligación de suelo para el desarrollo de VIS o VIP, en su momento, se generalizó que el cumplimiento se diera con la construcción de Vivienda tope VIS, generándose así muy poca construcción de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para la población de menores ingresos. Tal escenario fue recurrente en el país, lo que generó que el Gobierno Nacional expidiera el Decreto Nacional 075 de 2013, en el cual se determinó que el cumplimiento de la obligación únicamente se daría mediante la destinación de suelo para la ejecución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

- **Declaratoria de Desarrollo Prioritario**

De acuerdo con los datos obtenidos para el diagnóstico POT 2017, se estima que el número total de predios obtenidos mediante este instrumento para aquella fecha fue de 2.515 unidades, los cuales 835 tenían destinación residencial y representaban un área aproximada de 62 Has; de estas, el 43% del área se encontraba en estrato 1 y 2.

Entre el 2011 al 2015, la Secretaría Distrital del Hábitat expidió resoluciones en las que se ordena la enajenación forzosa en pública subasta de 20 predios identificados en la Declaratoria 147 de 2008 para un área total de 70.184,6 m<sup>2</sup> (7,0 Has). Este indicador revela el escaso impacto que este instrumento ha tenido para la generación efectiva de suelo para proyectos de vivienda social.

- **Obligación VIP/VIS en licencias**

El diagnóstico POT 2017 señaló que la SDHT hasta esa fecha, identificó 310 licencias de urbanización y construcción, de las cuales todos tienen la obligación VIP/VIS.

Estos proyectos corresponden a aproximadamente 1.079,3 Has de área bruta, de las cuales el 52,7% (284,8 ha) realizó los aportes correspondientes a la obligación VIP/VIS, generando 183,1 Has de suelo útil VIS y 101,8 Has de suelo útil VIP. Por su parte, el 87,3% de este suelo útil VIP, se generó bajo la aplicación del Decreto Distrital 327 del 2004, mientras que el 12,6% fue bajo el Decreto Nacional 075 de 2013, y tan solo un 0,05% bajo el Decreto Distrital 138 de 2015.

El siguiente cuadro muestra la efectividad en la obtención de suelo para vivienda social en cada uno de los instrumentos normativos existentes para este fin en la ciudad. Sin tener datos concluyentes del comportamiento del Decreto Distrital 327 de 2004, es claro que los instrumentos normativos que establecen y aseguran un porcentaje de suelo para el cumplimiento de esta obligación, ya sea desde la norma nacional (Decreto 075 de 2013) o desde la norma distrital (Decreto 327 de 2004 y demás decretos que derivan de estos), resultan ser también los instrumentos más efectivos para este fin.

Tabla. Área útil (en Hectáreas) VIP/VIS según normativa

Normatividad	Área Útil	Área Útil VIS	Área Útil VIP
Decretos 327-04 y 075-13	0,23	0,06	0,00
Declaratoria	39,06	16,17	1,76
Decreto 075-2013	26,73	1,27	13,51
Decreto 327-2004	83,91	40,43	
Plan Parcial	124,96	29,64	74,61
n/d -norma	15,92	0,45	0,85
<b>Área Útil VIP/VIS en m<sup>2</sup></b>		<b>88,00</b>	<b>90,73</b>

Fuente: Seguimiento a licencias SDHT (junio 2015)

En particular, sobresale el papel de los planes parciales que, al establecer la destinación específica de una porción del suelo útil del plan, garantiza su habilitación para la construcción de vivienda social. Una diferencia sustancial con las declaratorias, que no pueden asegurar el desarrollo efectivo del suelo en vivienda social para los sectores de menores ingresos.

## Estado normativo y jurídico

La Ley 388 de 1997 dispone entre otros asuntos que, los municipios y distritos determinaran las necesidades de vivienda de interés social y definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit de vivienda; enfatizando que los Planes de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen, deberán determinar un porcentaje del suelo en tratamiento de desarrollo para programas de vivienda de interés social.

En este marco, la Ley 1537 de 2012 establece que, entre las actuaciones que deben adelantar las entidades públicas para el desarrollo de la política de vivienda, está la de promover mecanismos para estimular la construcción de VIS y VIP, así como adelantar las acciones necesarias para identificar y habilitar terrenos para su ejecución. Es así que dicha Ley, establece como porcentaje mínimo para la destinación de Programas de Vivienda de Interés Prioritario, el 20% sobre el área útil residencial de los planes parciales o proyectos urbanísticos en predios en tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana.

Posteriormente, de conformidad con lo previsto en las Leyes 388 de 1997 y 1537 de 2012, se expidió el Decreto Nacional 075 de 2013 (compilado en el artículo 2.2.2.1.5.1.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015), que reglamenta el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos al tratamiento de desarrollo, de acuerdo con los porcentajes y condiciones determinadas en la Ley 1537 de 2012, estableciendo adicionalmente las siguientes alternativas para su cumplimiento: **a.** En el mismo proyecto, **b.** mediante el traslado a otro proyecto, **c.** mediante la compensación en proyectos que adelanten las entidades públicas y **d.** con la compra de derechos fiduciarios.

En el panorama Distrital, el Plan de Ordenamiento Territorial, mediante los Decretos Distritales 619 de 2000, 469 de 2003 y finalmente con el Decreto Distrital 190 de 2004, establece alternativas para el cumplimiento de la exigencia de porcentajes mínimos de suelo para la construcción de VIS y VIP en el tratamiento de desarrollo, definiendo porcentajes diferenciados para el suelo de expansión urbana y para el suelo urbano de la ciudad. (*Expansión sur y occidental: 50% de suelo para VIS o 30% para VIP. Expansión Norte y suelo en desarrollo en suelo urbano: 20% de suelo para VIS o 15% para VIP.*)

- Ley 388 de 1997
- Ley 1537 de 2012
- Decreto Nacional 1077 de 2015 (Compila el Decreto Nacional 075 de 2013)
- Decreto Distrital 448 de 2014
- Decreto Distrital 190 de 2004: Plan de Ordenamiento Territorial.
- Decreto Distrital 327 de 2004: Reglamenta el Tratamiento de Desarrollo

- Decreto Nacional 075 de 2013, en el cual se determinó que el cumplimiento de la obligación únicamente se daría mediante la destinación de suelo para la ejecución de Vivienda de Interés Prioritario (VIP).

## Instancias/competencias/intersecciones

La Secretaría Distrital de Hábitat lidera la habilitación de de suelo útil para VIP en predios objeto de declaratorias de desarrollo prioritario y en cumplimiento de los Decretos 327 de 2004 y 075 de 2013, eso se combina con la adjudicación de subsidios nacionales y distritales, para la generación efectiva de vivienda.

Es necesario revisar la armonización de los diferentes decretos distritales que regulan la materia, y de estos con la normatividad Nacional vigente, de modo que no se presentes vacíos normativos que dificulten su implementación y cumplimiento. Los porcentajes mínimos de la obligación han sido definidos por la nación, mientras el Distrito ha reglamentado porcentajes que cumpliendo con el mínimo pueden ser mayores.

Es necesario revisar la preponderancia entre la norma establecida para el cumplimiento de la obligación de Vivienda de Interés Social y Prioritario entre el Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes Distritales de Desarrollo, ya que estos últimos modifican las condiciones establecidas en el POT, de acuerdo con su visión política y urbanística.

## Instrumentos de financiación

### Estado actual/Análisis/balance

De los 11 instrumentos contemplados en el Decreto Distrital 190 de 2004 únicamente se aplicaron y reglamentaron el 45% de estos, quedando pendientes por reglamentar más de la mitad. Teniendo en cuenta que las “*Otras fuentes de financiamiento*” (Impuestos, las tasas y contribuciones) no fueron efectivas, los instrumentos de financiamiento asociados al ordenamiento territorial, fueron los llamados a generar los recursos para financiar una tercera parte del costo previsto en el POT; es decir, 11 billones de pesos constantes a valores del 2015. Durante el periodo 2000-2015 se recaudaron 2,4 billones de pesos, es decir únicamente el 22% del total esperado.

### Reparto de cargas y beneficios

La política de gestión del suelo se sustenta primordialmente en el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano, dirigida a reducir las inequidades propias del desarrollo y a financiar los costos del desarrollo urbano con cargo a sus directos beneficiarios.<sup>29</sup>

La acción urbanística generada por instrumentos como el plan parcial, induce a la generación de valor del suelo a causa del aprovechamiento económico permitido. Asociado a esto, los usos del

---

<sup>29</sup> Ver Artículo 29. Decreto Distrital 190 de 2004

suelo pueden resultar ser más o menos lucrativos lo que conlleva a establecer mecanismos que permitan compartir los mayores beneficios causados, reconociendo la equidad dentro de los propietarios del suelo y como el Estado garantizar los deberes o cargas asociadas al derecho de la propiedad.

Dentro de este contexto la Ley 388 de 1997 establece que la distribución equitativa de cargas y beneficios constituye un mecanismo derivado del principio de solidaridad con el fin de subsanar las inequidades que surgen del proceso de desarrollo de la ciudad. El principio de solidaridad se concreta entonces, en la creación de mecanismos como las cesiones urbanísticas que garantizan que los ciudadanos obtengan participación en los beneficios de la actuación urbanística.

En el entendido del principio general de equidad tenemos entonces que el objetivo específico del mecanismo es:

- Asegurar los justos aportes a las cargas generales mínimas requeridas para el desarrollo del ámbito, a través de la asignación básica de beneficios.
- Establecer una relación entre beneficios y cargas adicionales, a partir de la asignación básica, que permitan aumentar “opcionalmente”, la edificabilidad básica con base en los aportes a cargas generales.

En tal virtud, la Administración Distrital ha establecido los criterios de reparto de cargas y beneficios en función de la edificabilidad permitida y la cesión de suelos derivados de dicho desarrollo urbanístico.

El decreto 436/06, estableció el aporte de las cargas generales en función de la edificabilidad resultante y adicional, y de acuerdo con el aprovechamiento proyectado (tipo de vivienda y uso específico), en tal sentido, los incrementos en los precios del suelo, resultado de la aplicación de la norma urbanística, son diferenciales en cuanto a usos, intensidad de construcción y precios de venta de los productos inmobiliarios, de manera que si los aprovechamientos del suelo son diferenciales, así mismo las cargas que estos deben soportar deberán ser diferenciales también.

En este sentido, la metodología presenta algunos problemas prácticos en la aplicación del reparto equitativo de cargas y beneficios, que generan incertidumbre en la Administración, respecto del cumplimiento de las obligaciones de cargas generales por parte de los planes parciales una vez estos son adoptados. En efecto, situaciones como la modificación posterior de un producto inmobiliario de “mayor aporte en carga general” por uno, que según los factores de “Cesiones de suelo para componentes de cargas generales”, entrega menores cesiones de suelo en función de la edificabilidad autorizada, causan distorsiones en la captura de rentas generadas por el desarrollo urbano, por efecto de la baja capacidad de adaptación del mecanismo actual de reparto de cargas y beneficios, para responder adecuadamente a las dinámicas urbanas producto de la demanda inmobiliaria.

POT 190 Artículo 31 define los ámbitos espaciales de distribución equitativa de las cargas y beneficios, en los distintos niveles de reparto, de conformidad con las cargas que deben ser asumidas por los propietarios de suelo, de manera específica los índices de ocupación y de construcción, los usos y otras normas urbanísticas asumidas como aprovechamientos o beneficios urbanísticos.

Artículo 34. Determina las cargas generales, a ser repartidas en escala de ciudad y/o escala zonal, las cuales se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas, y deberán ser recuperadas mediante tarifas, contribución de valorización, participación Distrital en las plusvalías El Artículo 35. Cargas locales identifica las q se consideran cargas de carácter local, que se distribuirán entre todos los propietarios de una Unidad de Actuación Urbanística o cualquier otro sistema de gestión individual o asociada. En el artículo 42, establece reglas para la valoración de los aportes en suelo y para la valoración de los beneficios del Plan Parcial

MEPOT Artículo 331 define las cargas urbanísticas como obligaciones que deben cumplir los propietarios del suelo como contraprestación por los beneficios urbanísticos en términos de uso y edificabilidad, con el fin de lograr mejores condiciones de vida para los habitantes de la ciudad y de enfrentar los efectos de los procesos de crecimiento y densificación.

REVISION POT 2019 Artículo 422 Cargas y obligaciones urbanísticas en los tipos RU1, RU1M y RU2 en la modalidad de reactivación. Las obligaciones urbanísticas de las actuaciones de reurbanización de los tipos RU1, RU1M y RU2, como contraprestación a la edificabilidad adicional otorgada para cada tipo, consisten en generar nuevos espacios públicos peatonales, ampliar las vías intermedias y locales adyacentes a los predios, construir redes de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y efectuar compensaciones en dinero. Artículo 423. Cargas urbanísticas en los tipos RU3 y RU4 en la modalidad de redesarrollo son las establecidas en cada instrumento de conformidad con el reparto de cargas y beneficios que establezcan. Se deben contemplar cargas urbanísticas de suelo y/o construcción de equipamientos públicos y de suelo para la generación de espacio público

En general podemos identificar que de los 17 planes parciales aprobados que suman un área de 233 has. brutas, el 40% de estas áreas están destinadas a cesiones. Del total de estas cesiones, la mayor cantidad de área se dedica a vías locales (34 has, con un 15% del total de cesiones) y a espacio público (28 has, con un 12% del total de cesiones).

Debe incluirse la normatividad y tratamiento especial que poseen los Bienes de Interés Cultural ubicados en el ámbito de los Planes Parciales de Desarrollo y de Renovación Urbana, donde deberán integrarse como un beneficio para el proyecto, y no como una carga, garantizando su permanencia.

Los BIC deberían incluirse en los porcentajes de áreas de cesión para equipamiento comunal, o integrarse como generadores de porcentajes de comercio y servicios del proyecto, lo cual podrá otorgar mayores beneficios de edificabilidad (índices de construcción y ocupación) en el proyecto urbanístico.

Según el párrafo del artículo 36, del Decreto 190 de 2004<sup>30</sup>, se establece que debe implementarse el sistema de reparto de cargas y beneficios para todos los tratamientos, sin embargo se debe tener en cuenta que para el tratamiento de renovación urbana en la modalidad de Reactivación y Redesarrollo no se reglamentó el sistema de reparto de cargas y beneficios, teniendo en cuenta que en Redesarrollo, los planes parciales responden al modelo financiero del proyecto garantizando así la infraestructura de soporte pero, sin garantizar las contraprestaciones.

---

<sup>30</sup> Decreto Distrital 190 de 2004; Párrafo del Artículo 36. Se implementará el reparto de cargas y beneficios en los instrumentos de planificación aplicables a los tratamientos de consolidación con cambio de patrón, consolidación con densificación moderada, renovación urbana en la modalidad de redesarrollo y mejoramiento integral de barrios, con el propósito de que en ellos se contribuya a la adecuación de las infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, a la dotación de equipamientos y a la generación y recuperación del espacio público.

Y para el tratamiento de consolidación, a pesar de ser en el que más se generó construcción, no se reglamentó el sistema de cargas y beneficios, teniendo en cuenta que la Plusvalía absorbía parte de los beneficios sin garantizar la infraestructura de soporte.

### **Participación en Plusvalía**

Desagregado el recaudo efectivo del periodo 2000-2015 por tratamiento urbanístico, se observa que el tratamiento de consolidación urbanística (especialmente la modalidad con cambio de patrón) fue el que presentó mayor participación con un 59%. El tratamiento de Desarrollo solamente generó un 13% del total recaudado en el período y los demás tratamientos (*Renovación Urbana, Conservación y Mejoramiento Integral*) estuvieron cada uno por debajo del 10%. De acuerdo a ello, puede inferirse que la apuesta de gestión del suelo contemplada en el Plan de Ordenamiento Territorial, no se corresponde con el instrumento de financiamiento "*Participación en Plusvalía*", en la medida en que el tratamiento urbanístico que más aportó al total recaudado por esta vía fue consolidación y no el de desarrollo, como se había proyectado.

A pesar de las dificultades que se tiene para asociar el instrumento de financiamiento a un instrumento de planificación, se elaboró un análisis sobre 45 Planes Parciales de Desarrollo adoptados, evidenciándose que de ellos el 56% tuvieron hecho generador de plusvalía y de éstos el 72% presentaron efecto. El potencial de recaudo (participación en plusvalía) de los 18 planes parciales que registraron efecto, haciende a \$81.751 millones de pesos corrientes y 4.231.351 m<sup>2</sup>. De dicho potencial se recaudó el 19%, es decir \$115.847 millones de pesos.

### **Contribución por Valorización**

De acuerdo con la información suministrada por el IDU y disponible en el portal [www.idu.gov.co](http://www.idu.gov.co), con los 5 planes de obras vigentes durante el periodo 2000-2015, a realizarse a partir de la contribución de valorización, se logró un recaudo efectivo de 1.35 billones de pesos, esperándose recibir por este concepto 1.86 billones de pesos, es decir que el mecanismo presentó una eficiencia (recaudo efectivo /el potencial a recaudar) del 73% y una eficacia (Ejecución efectiva de las obras) del 87%.

### **Pagarés de Reforma Urbana**

Es un instrumento con el que cuenta la Administración Distrital, para pagar la indemnización a los propietarios de terrenos adquiridos por negociación voluntaria directa o por expropiación, con lo que se lograría desarrollar obras públicas con escasos recursos.

La norma establece que los recursos originados por la emisión y colocación de los pagarés de reforma urbana serán manejados a través de un fondo especial, a fin de garantizar que los recursos generados sean destinados para los fines previstos. Se establece que la colocación de los pagarés de reforma urbana le compete a la Secretaria Distrital de Hacienda, previa autorización del Concejo Distrital. Más allá de lo enunciado en la Ley 9 de 1989 y en el Decreto Distrital 190 de 2004, el instrumento no ha tenido desarrollo práctico.

## **Bonos de Reforma Urbana**

La Ley 9 de 1989 y el Decreto Distrital 190 de 2004 le otorgan a la Administración Distrital, a través de la Secretaría Distrital de Hacienda, la potestad para emitir, colocar y mantener en circulación, títulos valores denominados “*bonos de reforma urbana*”, con el fin de financiar una gama amplia de proyectos de infraestructura urbana. La Ley prevé que el monto, la oportunidad, las condiciones y los demás aspectos inherentes a la emisión de los mencionados bonos se sujetarán a las disposiciones que para tal efecto expida el alcalde mayor.

Los recursos provenientes de la emisión y colocación de los bonos de reforma urbana, deben ser manejados a través de un fondo especial, mediante el cual se garantice que su destinación se dé para los fines previstos. A la fecha, estos bonos no han sido utilizados por el Distrito Capital.

## **Títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo**

Los derechos de construcción y desarrollo (DCD) están regulados por la Ley 388 de 1997 y reglamentados en los Decretos 151 y 879 de 1998, corresponden a dos tipos: **a)** derechos de urbanización, construcción o parcelación, y **b)** derechos transferibles de construcción y desarrollo. Estos derechos fueron pensados para trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble clasificado como de conservación a otro definido en el POT como receptor.

El Estado tiene la facultad de crear un mercado potencial de derechos de construcción y desarrollo, a partir de las facultades que se les otorga a los municipios en los planes de ordenamiento territorial. Los municipios a su vez, determinan los índices de edificabilidad para los inmuebles pertenecientes a unidades de actuación o localizados en determinadas zonas del suelo urbano. Este instrumento no ha sido reglamentado a nivel Distrital.

## **Unidades Representativas de aporte –URAS-**

En el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte “*Ciudad Lagos de Torca*”, reglamentado por el Decreto Distrital 088 de 2017, la premisa fundamental en el sistema de reparto de cargas y beneficios está constituida por el aporte de suelos de carga general y/o recursos en dinero, mediante los cuales se apalancan las obras que se requieren para un desarrollo integral y planificado de la operación. En otras palabras, quienes aportan a la infraestructura general el suelo o los recursos monetarios, reciben a cambio derechos fiduciarios o derechos de edificabilidad denominados “*Unidades Representativas de Aporte - URA’s*”, para ser aplicables en los suelos desarrollables del ámbito del POZ Norte.

## **Estado normativo y jurídico**

- Decreto 492 de 2007, “Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo”.
- Decreto 172 de 2010 "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 492 de 2007, reglamentario de la UPZ 94 – La Candelaria"

- Decreto Número 336 Julio 31 de 2013 *“Por el cual se corrige la Plancha 2 de 3 de “USOS PERMITIDOS SECTOR ANTIGUO” del Decreto Distrital 492 de 2007, que adoptó entre otras, las fichas normativas de la Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ- 94, La Candelaria.”*
- Decreto 591 de 2014 *“Por el cual se corrigen unas notas generales de las UPZ No 92, La Macarena y No 101, Teusaquillo de Bogotá D. C., adoptadas mediante el Decreto Distrital 492 del 26 de octubre de 2007.”*
- DECRETO 791 de 28 de diciembre de 2017 *“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 492 de 2007 ‘Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro –PZCB y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo/”* modificado por los Decretos 075 y 633 de 2019.

## Instancias/competencias/intersecciones

La Participación en Plusvalía (PP) no está diseñada para captar todos los incrementos de los precios que experimentan los terrenos de una ciudad. Los cambios en los precios obedecen a tres dinámicas: **a.** Estructurales o tendencias de largo plazo (La Participación en Plusvalías no lo captaría, porque es un ajuste lento y pausado), **b.** Movimientos cíclicos positivos o negativos y **c.** Cambios en la estructura urbana (Uso o densidad del suelo). De otra parte, demasiado desgaste administrativo dada la complejidad del proceso de liquidación para llegar al punto de obtener los recursos. Y por último, no ha sido un instrumento más efectivo de financiamiento del desarrollo urbano.

La Contribución de Valorización, ha sido exitosa como mecanismo de recuperación de plusvalías durante algunos periodos de la historia, llegando a representar hasta un 60% de los ingresos del impuesto predial. Durante la vigencia del POT no se le dio la importancia suficiente, toda vez que se aplazó en tres años el cobro de esos recursos y se generó un rezago en la ejecución de un conjunto importante de proyectos, precisamente en el periodo de expansión económica que tuvo la ciudad.

La Administración se orientó a recuperar la plusvalía generada por las acciones urbanísticas previstas en el POT, particularmente las derivadas del cambio de norma. No obstante, se debe estimar el potencial de recaudo, incluyendo como hecho generador de la plusvalía por obra pública, que se va a realizar en el corto plazo. Las inversiones relacionadas con el Metro y las obras complementarias podrían generar recaudos significativos por plusvalía. También sería conveniente revisar el procedimiento para la liquidación del efecto plusvalía, con el fin de hacerlo más sencillo. La falta de complementariedad de los instrumentos previstos en el POT, propicia que no se cobre el mayor valor del suelo y de las construcciones, en zonas donde se generaron grandes proyectos de inversión pública, como por ejemplo Transmilenio.

En los aspectos sustantivos y procedimentales de la plusvalía intervienen tres entidades distritales, lo cual complejiza la efectividad del mecanismo. Adicionalmente, la ciudad adopto como momento de exigibilidad la solicitud de licencia de urbanización o construcción, condicionando el recaudo de la plusvalía al aumento de las áreas licenciadas.

El Decreto 190 de 2004 – POT, crea dos tipos de fondos con destinaciones diferentes

- Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos está adscrito al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.
- Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos, adscrito al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

Estos fondos funcionan como un sistema de cuentas presupuestal y contable, separadas e independientes de los demás fondos de dichas entidades, estos Fondos cuenta funcionan actualmente, y desde su creación en el Decreto 619 de 2000 (Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá), han tenido varias modificaciones normativas, que han cambiado su fin original, orientadas a ajustarse a las políticas de cada administración distrital.

- FONDO CUENTA: Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos
- FONDOS CUENTA: Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos

Finalidad, según Decreto 323 de 2004:

- El fondo para pago de cesiones públicas se creó para adquirir, cofinanciar, construir, adecuar, mantener, dotar, diseñar y reforzar estructuralmente parques, espacios y equipamientos públicos – Competencias IDR
- El fondo para pago de estacionamientos se creó para adquirir, cofinanciar, adecuar, diseñar, construir o mantener, según corresponda, parqueaderos, estacionamientos públicos, vías, espacio público o proyectos de infraestructura de transporte, así como las adquisiciones prediales necesarias para estos efectos – Competencias IDU