

LAS OPERACIONES ESTRATÉGICAS EN EL PROCESO DE REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)

La revisión del POT es la oportunidad para discutir, evaluar y refinar todo aquello que se ha implementado, reglamentado y ejecutado en materia de ordenamiento territorial para la ciudad. Se trata, por un lado, de verificar cómo han repercutido las disposiciones del POT en el territorio, y por otro, de encontrar qué aspectos merecen ajustarse de acuerdo con los cambios ocurridos en las dinámicas urbanas desde lo establecido en el año 2000 y lo revisado en el 2003.

Queremos aprovechar este espacio para compartir algunas de las ideas surgidas en este proceso a propósito de las Operaciones Estratégicas (OE) alrededor de cuatro temas centrales: 1. La contribución de las OE a la consolidación del modelo de ordenamiento territorial, 2. La articulación de las OE con los instrumentos de planeamiento y gestión urbana del POT, 3. La articulación de las OE con el Plan de Desarrollo 2004- 2008 y 4. La revisión del alcance y viabilidad de las OE establecidas en el POT y el planteamiento de posibles ajustes.

1. Las OE y el modelo de ordenamiento territorial.

El modelo de ordenamiento previsto en el POT, busca perfilar la construcción compartida de la región Bogotá- Cundinamarca en un horizonte de largo plazo. De esta manera, se propone el tránsito de un modelo cerrado de ordenamiento territorial a uno abierto que vincule la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional buscando controlar la expansión urbana en Bogotá y consolidar los procesos de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural, todo con miras a garantizar el equilibrio y la equidad territorial para el beneficio social¹. En esta perspectiva, la estrategia de ocupación del territorio se define en términos de la articulación de un sistema de ciudades interdependientes integradas en una red física y virtual, dentro del cual Bogotá se define como nodo principal².

Conforme a lo anterior, la estrategia de ordenamiento del territorio del Distrito Capital el POT ha dispuesto

¹ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Artículo 1.

² *Ibíd.*, Artículo 3.

tres principios básicos: **i)** La protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del ordenamiento territorial; **ii)** El perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional, y **iii)** La integración socio económica y espacial de su territorio urbano - rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades prevista para la región Bogotá – Cundinamarca y departamentos vecinos³.

Tales principios comprometen decisiones de ordenamiento territorial que afectan de forma integral e interdependiente todo el territorio urbano, de expansión y rural del distrito, afectando tres estructuras superpuestas e interdependientes: la estructura ecológica principal, la estructura funcional de servicios y la estructura socio - económica y espacial. Esta última es de especial interés para el objeto que nos convoca, ya que se halla conformada por el centro y la red de centralidades que concentran actividades económicas y de servicios en el Distrito Capital, las cuales involucran de manera mediata a las Operaciones Estratégicas.

Las centralidades, entendidas como áreas espaciales y funcionales en las que debe incentivarse la localización y disposición ordenada de nuevas actividades económicas y de servicios, que refuercen o complementen las existentes, se clasifican, en primer lugar, en función del papel que desempeñan en la estrategia de integración de la ciudad y su territorio rural a nivel internacional, nacional, regional, y urbano y, en segundo lugar, 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. Con tales criterios, encontramos tres tipos de centralidades:

Centralidades de integración internacional y nacional. Son 6: Usaquén - Santa Bárbara, Calle 72 - Calle 100, Centro (Centro histórico - Centro internacional), Salitre - Zona Industrial, Fontibón - Aeropuerto Eldorado - Engativá., y Nueva centralidad Eje de integración Llanos / Nuevo Usme.

³ *Ibíd.*, Artículo 16.

Centralidades de integración regional. Son 3: Delicias / Ensueño, Nueva Centralidad Quirigua – Bolivia y Toberín - La Paz.

Centralidades de integración urbana. Son 12: Suba, Ferias – Rionegro, Restrepo – Santander, Nueva Centralidad Danubio - Río Tunjuelo, Chapinero, Corabastos, Álamos, Prado Veraniego, 7 de Agosto, Veinte de Julio, Bosa y Américas.⁴

Vale decir que las centralidades presentan diverso grado de desarrollo urbanístico, encontrándose algunas con un alto grado de consolidación y otras con escaso desarrollo. Están ubicadas bien en territorios a los que el POT asigna un lugar preponderante para prestar servicios a zonas residenciales o bien en zonas que requieren renovación. Otras se caracterizan por un alto grado de especialización y ocupación densa del suelo. De ahí la necesidad de observar la función de cada centralidad de manera individual.

Las OE se podrían enmarcar en el concepto de actuaciones urbanas integrales⁵ de la Ley 388 de 1997 que plantea la posibilidad de desarrollar programas y proyectos estructurales e integrales, incluyendo aquellos con participación público – privada y que vinculen la participación de la Nación.

En el POT 2004 las OE establecidas no son propiamente definidas como instrumentos de la estrategia territorial, pero están vinculadas al desarrollo y consolidación de algunas de las centralidades que el Plan definió como estratégicas. Por otro lado, la formulación, adopción y ejecución de cada una de las OE implica enfocar recursos públicos y privados de manera concertada, de manera que se relacionan con la estrategia general de gestión establecida en el Título V del plan. Por esta razón son la base principal para la formulación de los escenarios de ejecución de corto, mediano y largo plazo del POT contribuyendo significativamente a la consolidación del modelo de ordenamiento.

2. La articulación de las OE con los instrumentos de planeamiento y gestión urbana.

La estrategia de ordenamiento del POT dispone el ámbito de las Operaciones Estratégicas, aunque omite dar una definición precisa acerca de su carácter, ya sea como instrumento de planeación, como instrumento de gestión urbana, mecanismo de intervención, etc. En su lugar, ofrece un texto en el que fija las actividades involucradas y los objetivos que se espera alcanzar a través de ellas:

“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. Tienen la finalidad de orientar los recursos de inversión para que sean incluidos en el respectivo programa de ejecución de cada administración.”⁶

Al respecto conviene señalar que, en el proceso de revisión del POT, ha tenido lugar una discusión acerca de la necesidad de dar una mayor claridad al concepto de Operación Estratégica con miras a precisar el lugar que ella ocupa en la estrategia de ordenamiento y establecer su relación con los instrumentos de planeación y gestión urbana de primer y segundo nivel.⁷

Adicionalmente, debe mencionarse que, si bien el POT previó que las OE deberían contribuir a la consolidación y desarrollo del centro y la red de centralidades (estructura socioeconómica y espacial), la delimitación de las OE no siempre coincide con la delimitación de las centralidades. Esto ha abierto un debate acerca de la forma cómo debería lograrse la articulación entre centralidades y operaciones. Una posibilidad es que las OE cubran la totalidad de las centralidades que impacta y no sólo una parte como ocurre en algunas de las Operaciones propuestas. Es un tema que, en cualquier caso, está abierto a la discusión.

⁴ La red de centralidades se complementa funcionalmente con otras áreas de actividad económica y de localización de equipamientos, cuyas funciones principales corresponden a la escala zonal. Estas centralidades zonales se definen a través de las Unidades de planeamiento Zonal (UPZ). *Ibíd.*, Artículo 23.

⁵ Artículo 113 de la Ley 388 de 1997.

⁶ *Ibíd.*, Artículo 25.

⁷ Planes Maestros en el primer nivel y Planes Zonales, Planes de Ordenamiento Zonal, Unidades de Planeamiento Zonal, Unidades de Planeamiento Rural, Planes Parciales y Planes de ordenamiento, en el segundo nivel.

Para efectos de jerarquizar programas, actuaciones y proyectos, para su observación en los planes de inversión y para facilitar la aplicación de instrumentos de gestión, el POT identificó diez Operaciones Estratégicas⁸ y definió proyectos prioritarios para cada una de ellas.⁹

3. Articulación de las OE con el Plan de Desarrollo 2004- 2008.

El Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” (PDBSI) se estructura a partir de tres ejes: Eje Social, Eje de Reconciliación y Eje Urbano-Regional. El objetivo de este último, es *avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo.*¹⁰

Uno de los programas del Eje Urbano Regional fue la *Red de Centralidades Distritales*, que tenía por objeto avanzar en el desarrollo de lo definido en el POT sobre el centro y las centralidades para integrar la ciudad en su interior, y con otros espacios regionales, nacionales e internacionales¹¹. Del mismo modo, en el artículo 15 se estableció como meta para el Programa Red de Centralidades la consolidación de tres Operaciones Urbanas Integrales¹² con enfoque social, tomando como línea base las Operaciones priorizadas en el POT y fijando como indicador la Gestión Interinstitucional en Nuevo Usme, Cuenca del Río Tunjuelo y Suba.

⁸ Centro (Centro Histórico – Centro Internacional), Anillo de Innovación (Centralidad Salitre - Zona Industrial), Fontibón - Aeropuerto Eldorado –Engativa- Aeropuerto Guaymaral, Nuevo Usme – Eje de Integración Llanos. Río Tunjuelo – Centralidad Danubio, Delicias / Ensueño - Eje de Integración Sur, Eje de Integración Norte – Centralidad Toberín - la Paz, Centralidad Suba, Centralidad Corabastos y Quirigua-Bolivia. Decreto 190 de 2004. Artículo 26.

⁹ *Ibíd.*, Artículo 71.

¹⁰ Concejo de Bogotá. Acuerdo Número 119 de junio 3 de 2004. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.

¹¹ *Ibíd.*, Numeral 2, Artículo 14

¹² En el Plan de Desarrollo 2004- 2007 se asimila el concepto de Operación Estratégica al concepto de Operación Urbana Integral.

Tras la lectura del artículo 71 del POT y del artículo 15 del *Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia*, se evidencia un cambio de prioridades en la gestión de la Administración Distrital. El artículo 71 en “El Escenario Prioritario de Ejecución 2004 – 2007 por Operaciones Estratégicas” plantea las siguientes prioridades:

- *Prioridad 1.* Centro Histórico – Centro Internacional, Anillo de Innovación –Eje de integración Occidente, Fontibón- Aeropuerto El Dorado – Conexión Guaymaral, Río Tunjuelo- Centralidad Danubio – Usme y Río Tunjuelo – Nuevo Usme- Eje de Integración Llanos.

- *Prioridad 2.* Centralidad Suba y Centralidad Bolivia Quirigua.

- *Prioridad 3.* Eje de Integración Norte – Centralidad Toberín La Paz, Eje de Integración Sur – Centralidad Delicias Ensueño y Centralidad Corabastos.

Por su parte el artículo 15 del Plan de Desarrollo estableció como prioridades el diseño e implementación de Operaciones Urbanas Integrales en Nuevo Usme, Río Tunjuelo y Suba, y el inicio de acciones de renovación urbana en el Centro.

Respecto a las metas planteadas en el Plan de Desarrollo, puede decirse que la SDP avanzó en la consolidación de dos de tres de las operaciones urbanas integrales con enfoque social: Formuló y adoptó la OE Nuevo Usme y formuló y ejecutó parcialmente el Macroproyecto Urbano de la Cuenca del Río Tunjuelo. Además, se formuló y adoptó la OE Centro y se avanzó en el diagnóstico y formulación de la OE Norte, así como en una primera aproximación al diagnóstico de las demás OE.

En cuanto a las otras metas establecidas en el capítulo 15 del Acuerdo 119 de 2004 vinculadas con las centralidades no es posible relacionarlas con OE específicas ya que no fueron territorializadas.

4. Alcance de las OE establecidas en el POT y posibles ajustes

Continuando con lo señalado anteriormente, podemos decir que, a la fecha el estado de avance de operaciones definidas en el POT es el siguiente:

- *Adoptadas:* Dos: Centro y Nuevo Usme- Eje de Integración Llanos.

-*En proceso de adopción:* Una: Eje de Integración Norte.

- *En proceso de formulación:* Cuatro: Fontibón-Aeropuerto El Dorado – Engativá, Anillo de Innovación, Corabastos y Eje de Integración Sur – Delicias Ensueño.
- *Pendientes de formulación:* Tres: Río Tunjuelo-Centralidad Danubio, Centralidad Quirigua- Bolivia y Centralidad Suba.

En lo que sigue, describiremos el alcance de las OE, ofreceremos un breve reporte sobre lo que se ha logrado adelantar y señalaremos algunos posibles replanteamientos con respecto a lo definido en el POT para cada una de ellas.

4.1. Operación Estratégica Centro (Centro Histórico-Centro Internacional)

El artículo 71 del POT vincula la OE Centro con la centralidad existente del mismo nombre, formulando como directrices para su desarrollo: 1. Fortalecer y posesionar el centro como nodo internacional, nacional y regional, 2. Proteger el Patrimonio cultural y 3. Promover la renovación urbana.

La OE Centro fue reglamentada por el Decreto 492 del 26 de octubre de 2007¹³ atendiendo a los siguientes principios: **i)** Un Centro para Vivir, **ii)** Un Centro con Equilibrio Territorial, **iii)** Un Centro Conservado, Renovado y Consolidado y **iv)** Un Centro Competitivo. Del mismo modo, la operación enmarca sus estrategias en las políticas formuladas en el plan de ordenamiento territorial referentes al uso y ocupación del suelo urbano, ambiente, competitividad, hábitat y seguridad humana, movilidad, dotación de equipamientos, dotación de servicios públicos domiciliarios, recuperación y manejo del espacio público y a la información para la planeación y el ordenamiento, con base en las cuales define las siguientes estrategias once generales.¹⁴

La gestión y ejecución de la operación, se encuentra a cargo de la Secretaría Distrital de Hábitat, en algunos aspectos de manera directa, y a través de las entidades adscritas y vinculadas, en otros. Conviene entonces conocer las impresiones de estas

¹³ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 492 del 26 de octubre 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.

¹⁴ *Ibíd.*, Artículo 9.

entidades acerca de los avances y requerimientos de la operación en su fase actual y los posibles ajustes a que haya lugar.

El artículo 12 del Decreto anuncia la puesta en marcha de las obras de infraestructura, equipamientos colectivos y proyectos inmobiliarios y urbanísticos que componen los Programas Territoriales Integrados. Del mismo modo, se identifican los primeros proyectos a emprender: la ejecución del Programa Territorial Integrado "Las Cruces y San Bernardo" y la formulación del Programa Territorial Integrado "Calle 26 y Centro Tradicional.

Otros proyectos avanzados hasta la fecha son:

- Borde Avenida Comuneros. IP¹⁵
- Alameda Estación Central. IP
- San Martín. IM
- San Bernardo. IM
- Egipto. IPv
- Plaza de la Democracia. IPv
- Triángulo de Fenicia. IPv

La ERU ha priorizado cuatro territorios del centro: borde de la Av Comuneros, parte del barrio La Alameda en donde se desarrollará la Estación Central de TRANSMILENIO (de iniciativa pública), San Bernardo y San Martín (de iniciativa privada), en los cuales se debe coordinar con otras entidades distritales el desarrollo de proyectos y programas del orden social, económico y urbanístico que mejoren las condiciones actuales de los residentes y usuarios de estos sectores.

4.2. Operación Estratégica Nuevo Usme Eje de Integración Llanos

La Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos pretende desarrollar una nueva centralidad a lo largo de la Autopista al Llano, cuya directriz principal es la conformación de un área equilibrada de vivienda, servicios urbanos y actividades productivas ligadas a los productos del oriente del país, integrando tanto suelos urbanos como de expansión. Del mismo modo, la Operación se concibe como una estrategia macro de construcción de borde urbano-rural en una porción del territorio de la cuenca del Río Tunjuelo, articulada con las políticas de protección del medio natural, aprovechamiento sostenible de recursos, calidad de

¹⁵ Iniciativa pública (IP), Iniciativa privada (IPv), Iniciativa Mixta (IM).

vida, estructuración espacial y coordinación institucional

En el suelo de expansión de Usme confluyen diferentes instrumentos de planeación y de gestión, tales como el Macroproyecto Cuenca del Río Tunjuelo, la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de Integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal del área de expansión de Usme.

En el Decreto 316 de 2004¹⁶ se articulan las operaciones estratégicas "Río Tunjuelo-Centralidad Danubio", "Nuevo Usme-Eje de Integración Llanos" y "Delicias/Ensueño - Eje de Integración Sur" con el propósito de generar impactos de conjunto que favorezcan tanto la recuperación ambiental, como el desarrollo económico y social de la Cuenca del Río Tunjuelo, orientando las actuaciones públicas y privadas hacia la atención integral de la problemática actual.

La OE Nuevo Usme se encuentra reglamentada mediante el Decreto 252 de junio 21 de 2007¹⁷ articulando sus objetivos generales a los siguientes programas contenidos en el artículo 14 del Plan de Desarrollo 2004-2008: **i) Hábitat** desde los barrios y las UPZ, **ii) Red de centralidades** distritales, **iii) Sostenibilidad urbano rural** y **iv) Bogotá productiva**.¹⁸ En el artículo 6 se proyectan las políticas y estrategias definidas por el POT para la concertación de los programas y proyectos de la Operación.

La gestión y ejecución se encuentra a cargo de la Secretaría Distrital de Hábitat y sus entidades adscritas (metrovivienda) y vinculadas, por lo que conviene conocer sus impresiones acerca de los avances y requerimientos de la operación en su fase actual.

4.3. Operación Estratégica Eje de Integración Norte (Centralidad Toberin la Paz)

La SDP viene adelantando la adopción de la OE "Eje de Integración del Norte", la cual incluye la reglamentación del Plan de Ordenamiento Zonal del

¹⁶ Decreto 316 de 2004. "Por medio del cual se adoptan instrumentos para la coordinación institucional y de participación en las acciones sobre la Cuenca del Río Tunjuelo."

¹⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 252 de junio 21 de 2007. Por medio del cual se adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme.

¹⁸ *Ibíd.*, Artículo 5.

Norte y tres Unidades de Planeamiento Zonal: 01 Paseo Los Libertadores, 02 La Academia y 03 Guaymaral.

Esta Operación está enfocada en concentrar esfuerzos y recursos públicos y privados, así como a definir las condiciones de ordenamiento en una importante porción del territorio ubicada en el extremo norte de la ciudad; en concordancia con el modelo de ordenamiento planteado por el POT. La zona tiene una extensión estimada en 2.000 hectáreas, de las cuales 570 pertenecen al suelo de expansión definido por el POT.

Hace parte de esta Operación Estratégica la Centralidad Toberín – La Paz, la cual está definida como de Integración Regional, y cuya directriz consiste en la promoción de la localización de servicios necesarios para integrar a la ciudad con el norte de la región.

Según el POT, esta Operación debe formularse bajo las siguientes directrices: **i)** promover la localización de servicios necesarios para integrar la ciudad con el norte de la región; **ii)** consolidación del eje de integración regional con actividad económica de alta jerarquía; y **iii)** garantizar la compatibilidad de la industria y el comercio con las áreas de vivienda circundantes. Dentro del escenario prioritario de ejecución 2004 – 2007, esta Operación debe asegurar la recuperación de los humedales Torca y Guaymaral, y la construcción de la Avenida Paseo de Los Libertadores hasta el límite con Chía, la Cicloruta Autopista Norte – Usme, y del Canal Buenavista

La Operación se soporta en unas estrategias de ordenamiento y una estrategia institucional. Las primeras están enunciadas en concordancia con las políticas del POT: estrategia para la competitividad y la promoción económica en el contexto regional; estrategia para el hábitat y la producción de vivienda nueva subsidiable; estrategia territorial y estrategia ambiental. Por su parte, la estrategia institucional está apoyada en la Mesa Norte de la Comisión Intersectorial de Operaciones Estratégicas y Macroproyectos del Distrito, quién será la encargada de desarrollar sus objetivos, políticas y estrategias mediante la articulación de la gestión interinstitucional necesaria para su materialización.

En Diciembre de 2008 se envió el proyecto de Decreto de Reglamentación de la Operación a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, el cual fue objeto de observaciones por parte de la misma

Secretaría General, la EAAB y de la Secretaría Distrital de Ambiente. Estas observaciones se han venido incorporado paulatinamente, junto con otras derivadas de análisis con la Secretaría de Movilidad y la Secretaría de Hacienda, por lo que se estima que en término corto pueda contarse con el proyecto ajustado, sin perjuicio de nuevos ajustes que se puedan presentar.

4.4 Operación Fontibón- Aeropuerto Eldorado – Engativá OEFAE

En principio el POT define la Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto Eldorado – Engativá-Guaymaral; sin embargo, en su proceso de formulación se plantean algunas modificaciones conceptuales y espaciales de lo que el POT establece en su primera revisión.

El ámbito de aplicación y nombre de la O.E. se modifica. El Aeropuerto Guaymaral no se considera en el ámbito de aplicación de la O.E por cuanto en términos territoriales y/o espaciales no comparte ni utiliza componentes ni elementos de las tres estructuras planteadas desde el POT como estrategia de ordenamiento, es decir no comparten ni utiliza infraestructuras viales, ni de servicios públicos, ni de servicios urbanos básicos, no impactan tejidos urbanos similares, ni hacen parte de los mismos sistemas ambientales, ni cumplen las mismas funciones dentro de la estructura socioeconómica y espacial.

La visión de la Operación Estratégica es convertir el área de influencia del Aeropuerto, en el 2038, en una gran Plataforma de Comercio Internacional – PCI- que combine la producción liviana de alto valor agregado, con servicios logísticos y empresariales de *talla internacional*, que posicionen a la Región Capital (Bogotá-Cundinamarca) en el mercado mundial, aprovechando las dinámicas generadas por el proceso de modernización del Aeropuerto Eldorado.

El territorio que comprende la OE se divide en seis Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ): 74 Engativá, 75 Fontibón, 76 Fontibón San Pablo, 77 Zona Franca, 115 Capellanía y 116 Álamos.

Se trata de una gran plataforma que agrupe actividades del sector terciario y secundario, con capacidad de insertarse de manera competitiva al mercado mundial; para asegurar esta inserción, se debe contar con una infraestructura moderna, usos del suelo para actividades especializadas, sistema

de movilidad y transporte y una diversidad de incentivos que permitan a las empresas allí localizadas (las existentes y las nuevas atraídas por la rentabilidad) reducir los costos de producción y logística, para poder llegar con mejores precios y calidad al mercado internacional.

En el ámbito de la operación también existen otras oportunidades relacionadas con los procesos económicos de integración regional en el marco de Región Capital. Se procurará que las actividades económicas localizadas en la operación atiendan las demandas económicas derivadas del intercambio regional. En esa medida se promoverá la localización de servicios dentro de la Plataforma Región Capital que soporten las apuestas productivas que se impulsen y desarrollen de manera concertada en el área de influencia regional del occidente de Bogotá.

Como parte del proceso que se adelanta para la formulación de la Operación Estratégica se ha considerado el avance del estudio que en forma conjunta contrataron la Gobernación de Cundinamarca y el Distrito Capital; el documento final de la Consultoría, entre otros productos, plantea un modelo funcional de ocupación territorial que se armoniza con el modelo territorial desconcentrado planteado para Bogotá y la Región en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital. El modelo considera al aeropuerto El Dorado como el nodo central de un sistema que integra la dimensión económica, social, ambiental, institucional y territorial.

Este estudio constituye un insumo técnico que permitirá, en el marco del Documento CONPES 3490, que define la Estrategia Institucional para el desarrollo del Macroproyecto urbano- regional del Aeropuerto El Dorado (MURA), acordar de manera conjunta entre Nación, Departamento, Municipios y Distrito, las acciones y actuaciones público-privadas requeridas para promover el desarrollo armónico y planificado del área de influencia del Aeropuerto El Dorado.

El POT define la centralidad Aeropuerto como un gran área (aprox. 2490 has). Sin embargo en el proceso de formulación se identificaron tres centros de actividad económica que podrían potenciarse y consolidarse por separado como tres centralidades de distinto nivel y jerarquía que cumplen un papel específico en cada territorio (Centralidad Calle 26, Centro Fontibón y Centro Engativá).

El avance en la formulación evidencia la identificación de Áreas Estratégicas a Intervenir y/o articular en el ámbito de la Operación, que apuntan

al desarrollo de las directrices del POT. De éstas áreas se destacan la centralidad Fontibón-Aeropuerto El Dorado- Engativá, la zona de intervención prioritaria de renovación urbana de Fontibón, la zona de intervención programada con sus servicios empresariales e industrias compatibles con actividad residencial, la zona para generación de vivienda mediante renovación urbana en la Avenida Ferrocarril, el parque humedal Capellanía, el ordenamiento de zonas industriales y los planes parciales de PORTA y El Escritorio.

El mejoramiento de la malla vial del área de influencia del aeropuerto constituye un elemento clave que complementa la modernización del centro aeroportuario. Las inversiones requeridas para asegurar la conectividad con Eldorado y sus efectos benéficos en términos de competitividad, hacen imperioso para los actores institucionales (Nación, Departamento, Distrito y Municipios) llegar a acuerdos que viabilicen el Proyecto.

4.5. Operación Estratégica Anillo de Innovación (centralidad salitre-zona industrial)

La SDP ha celebrado un contrato con la Universidad Nacional con el objeto de desarrollar un estudio para la formulación de las directrices de la primera fase de la OE y el Plan Zonal Anillo de Innovación.¹⁹ Se espera contar con los resultados de este análisis en el transcurso del año.

De acuerdo con lo establecido en el POT, la Operación Anillo de Innovación comprende el área que se localiza entre la Avenida la Esperanza (norte) y la Calle 13 (sur), Avenida NQS (30) (oriente) y la Avenida Ciudad de Cali (occidente). En su área se encuentra la Centralidad Salitre – Zona Industrial, teniendo ésta un área mayor que la de la Operación, pues sus límites se extienden por el norte hasta la Avenida El Dorado, por el sur hasta la Avenida de las Américas, por el occidente la Centralidad va hasta la Avenida Boyacá.

Adicionalmente, cuenta con el corredor férreo que se utilizará en un futuro como tren de cercanías y con vías importantes como son las Avenidas el Dorado, la Esperanza, la Calle 13 y las Américas, que conectan la ciudad en el sentido oriente – occidente, y las Avenidas El Espectador, la Boyacá, la Ciudad de Cali, la NSQ, que conectan la ciudad en el sentido norte – sur.

La OE se ubica en un territorio que corresponde parcialmente a las localidades de Fontibón (9), Teusaquillo (13), Puente Aranda (16) y Los Mártires (14), concentrándose en las Fontibón (40%) y Puente Aranda (40%). Adicionalmente, la centralidad Zona Industrial – Salitre incluye territorio de Kennedy (8).

Los instrumentos de planeación han perfilado el área de la OE para la actividad industrial además que previeron en la zona el desarrollo del parque industrial ecoeficiente de Puente Aranda, el cual deberá estar basado en las actividades que cuenten con innovación y gestión tecnológica, por lo cual se requiere adecuar y optimizar el espacio para hacerla atractiva a los inversionistas que estén interesados en localizarse o consolidar sus negocios que formen parte de la actividad industrial, complementada con actividades comerciales y financieras.

Es decir, se requiere viabilizar la propuesta del POT a través de la formulación de la OE y el desarrollo de los proyectos del componente urbano que le brinden soporte a una gran variedad de actividades económicas relevantes, que combinadas con el nivel de significado con el que cuenta la zona, conviertan el territorio de la OE como un sector estratégico en la consolidación del hito de innovación en los temas logísticos respecto a la comercialización y distribución de productos del sector terciario de la economía principalmente.

4.6. Operación Estratégica Corabastos

La Operación Estratégica Corabastos se soporta en los objetivos del artículo 1 y el numeral 5 del POT referidos a “avanzar a un modelo de ciudad región diversificada, con un centro especializado en servicios”, donde se “...busca ordenar el territorio distrital para aprovechar las ventajas de la aglomeración existente sin superar los límites de las economías de escala, potenciar los factores endógenos para la sostenibilidad económica y la seguridad alimentaria”.

Así mismo, en el POT la centralidad Corabastos se define como centralidad de integración urbana y se prioriza como una Operación Estratégica.

En la actualidad, la OE se encuentra en diagnóstico económico, urbanístico y de gestión, proceso que la SDP desarrolla mediante contrato interadministrativo 509 de 2008 con la Universidad Nacional de Colombia.

¹⁹ Contrato Interadministrativo 503 de 2008.

4.7 Operación Estratégica Delicias / Ensueño Eje de Integración Sur

La Operación Estratégica Eje de Integración Sur – Delicias Ensueño, se soporta con los objetivos de. Artículo 1, del Decreto 190 de 2004, los numerales 4, 5, 7 y 8 en cuanto a uso eficiente de suelo disponible, detener expansión sobre zona rural, mejorar las condiciones para comercializar los bienes y servicios diversificados de la región, desarrollo de un marco integral de planeación y gestión para lograr redistribución de recursos del desarrollo urbano, fortalecimiento institucional para: aplicación de instrumentos de reforma urbana, articulación de políticas de gestión del suelo y marco de financiamiento regional para proyectos de integración regional, disminuir las causas que generan exclusión, segregación socio - espacial y desigualdad de la población, promover inclusión de variables sociales en los instrumentos y procesos de planificación.

La *OE Eje de Integración Sur – Delicias en Sueño* se define como centralidad de integración regional y se identifica como una Operación Estratégica. Bajo el convenio Interadministrativo 509 de 2008 con la Universidad Nacional ha venido adelantando el diagnóstico económico, urbanístico y de gestión.

4.8 Operación Estratégica – Centralidad Danubio Río Tunjuelo

Esta OE está localizada en la zona de los Pits del río Tunjuelo, al sur del cruce entre la Avenida Boyacá y la Avenida Ciudad de Villavicencio. Es un territorio con graves problemas geomorfológicos que dificultan su urbanización. Se sitúa en el límite entre las localidades de Usme, Ciudad Bolívar y Tunjuelito, abarcando territorios de estas tres localidades.

La Operación comprende áreas localizadas en los bordes y a todo lo largo del río, desde Usme hasta la desembocadura en el Río Bogotá y tiene como objetivo general convertir al Río en el eje estructurador e integrador del sur de la ciudad, mediante acciones ambientales y paisajísticas, de consolidación de centralidades urbanas, de conectividad y movilidad, de dotación de servicios y de construcción de espacios públicos.

La acción central de la Operación es el desarrollo progresivo del Parque Ronda Río Tunjuelo, el cual deberá integrar determinaciones relacionadas con la recuperación ambiental del cuerpo de agua, su adecuación hidráulica, la mitigación de la amenaza

de inundación y la adecuación de la ronda y algunas áreas de borde, como parque urbano de recreación pasiva. Se considera prioritario intervenir en el subsistema vial, específicamente en las vías que conectan con la región, tales como las avenidas Caracas, al Llano y Boyacá. Así mismo se prevé la construcción de ciclorrutas y parques de escala urbana. La operación contempla importantes intervenciones en las redes de acueducto y alcantarillado sanitario, así como en la mitigación de inundaciones.

Vinculada a una centralidad de integración urbana, la Operación Estratégica Río Tunjuelo tiene el mayor nivel prioritario, 1 dentro de una escala de 1 a 3 en el POT de 2004. Resulta necesario advertir también que siendo una centralidad de integración urbana, es considerada prioritaria en la política urbana, por lo que el criterio de prioridad no está directamente relacionado con la escala o alcance de las operaciones.

Articulando los objetivos y estrategias de la Operación con los objetivos generales del POT vigente se puede afirmar que asuntos tales como infraestructura, sostenibilidad ambiental, manejo de riesgo, inclusión de variables sociales, sostenibilidad económica y articulación con la ciudad quedaron consignados en términos de la Operación

Esta operación contiene Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) calificadas como prioritarias de intervención del Subprograma de Mejoramiento Integral -Lucero, El Mochuelo, Danubio, Tesoro, Marruecos, Gran Yomasa y Comuneros-; y una UPZ como Tunjuelito que tiene como elementos fundamentales la ampliación de la Avenida Tunjuelito y el desarrollo del programa Parque Industrial Ecoeficiente San Benito.

Con respecto a la consolidación de centralidades, la centralidad Danubio está propuesta en el área donde está construido el portal de Transmilenio de Usme, pero no se identifican condiciones favorables adicionales para el surgimiento de una centralidad de integración urbana. Sin embargo, la localización podría ser aprovechada para la ubicación de equipamientos de alta jerarquía que se conviertan en generadores de empleo y calidad de vida para los habitantes de la zona aunque no hayan sido previstos por los planes maestros en el sector.

En el caso de esta Operación Estratégica, es necesario resaltar que el POT en el artículo 331 plantea unas directrices relacionadas con el Plan de Ordenamiento Minero Ambiental para el parque

minero industrial del Tunjuelo, según las cuales éste deberá incluir las medidas y acciones que se desarrollarán para desembalsar el agua depositada en los frentes de explotación minera y para reactivar la actividad minera afectada por los eventos de desbordamiento del río Tunjuelito ocurridos entre el 31 de mayo y el 10 de junio de 2002. La financiación de tales medidas y acciones estará a cargo de quienes posean o adquieran título minero en la zona.

4.9 Operación Estratégica Quirigua- Bolivia

El área que abarca esta OE involucra áreas correspondientes a las UPZ 72 (Bolivia) y 73 (Garcés Navas). Cabe aclarar que aún cuando la operación se intersecta con la Centralidad del mismo nombre en la Calle 80, cubre otros territorios extendiéndose hacia el norte y el occidente por el borde del Humedal Juan Amarillo, mientras que la Centralidad se extiende hacia el oriente por el eje de la Calle 80. Se puede decir que la OE y la Centralidad están desarticuladas. El área de la OE suma en total 1.400 hectáreas, de las cuales 627 reportan uso residencial.

En el POT de 2004 Quirigua- Bolivia se definió como una centralidad de integración regional. Las directrices establecidas por el POT para el desarrollo de la OE en el período 2004-2007 fueron: 1. Mejorar la actual infraestructura y consolidar el desarrollo de los servicios necesarios para integrar a la ciudad con el occidente de la región y 2. Promover la integración urbana con énfasis en espacio público, vinculada a la recuperación de los humedales Juan Amarillo y Jaboque.

Las directrices y elementos de las estructuras ecológica, socio- económica y funcional de la OE han sido definidos el POT, pero la Operación aún no ha sido formulada. Se ha avanzado sin embargo en la contratación de un estudio diagnóstico de la Operación con la Universidad Nacional²⁰, en el cual se advierte la necesidad de replantear los lineamientos de la operación dispuestos en el POT. Al respecto merecen citarse los siguientes aspectos:

- Dentro de los límites actuales de la Operación no se encuentran suelos de oportunidad para la expansión de actividades económicas ni para la implantación de nuevos dotacionales o áreas residenciales.

²⁰ Universidad Nacional de Colombia- CEA. *Las Operaciones Estratégicas y las Centralidades Urbanas del POT de Bogotá*. Producto 4, Bogotá, mayo de 2007.

Es necesario entonces el replanteamiento de la localización y delimitación de la operación, buscando establecer un vínculo con el aeropuerto (inclusive buscando suelos como alternativa de reasentamiento de quienes deben ser desplazados por la operación Aeropuerto) y la centralidad Álamos.

- Si la centralidad vinculada a esta operación es de escala regional, tendrían que definirse las estrategias para fomentar actividades de integración con los municipios, sin inducir procesos de conurbación.
- Por las características del territorio, el área actual de la operación no permite ni la implantación ni la expansión de actividades económicas, lo que dificulta el surgimiento de una centralidad.
- Debe considerarse que el sector no ofrece las condiciones urbanísticas, económicas ni sociales para constituir o consolidar una Operación, sino que más bien, a través de la asignación de norma se pretende constituir y consolidar el espacio físico, urbano y social de la Operación. En otras palabras, el territorio no constituye un área con las potencialidades que exigen las Operaciones, sino más bien, se pretende lograr este objetivo a través de la norma de las UPZ.

4. 10. Operación Estratégica Suba

Ubicada en la localidad de Suba esta operación involucra territorios de las UPZ 27 (Suba) y 28 (El Rincón) y se halla vinculada con la Centralidad del mismo nombre. Los límites entre la OE y la Centralidad no son coincidentes, ya que la OE se extiende hacia la zona sur de Suba abarcando el Humedal Juan Amarillo y el área que corresponde a la Centralidad está definida por el eje de la Avenida Suba. El área de intervención de la OE es de 270 hectáreas de suelo, aproximadamente, y se compone de 6425 predios, en su mayoría dedicados a uso residencial.

En el POT de 2004 Suba se definió como una centralidad de integración urbana y la OE Suba, como una operación con nivel de prioridad 2. De esta manera, pasó de estar clasificada entre las menos prioritarias (POT 2000) a ser de prioridad intermedia a corto plazo.

Del mismo modo, se definieron las siguientes directrices para el desarrollo de la OE en el período 2004-2007: **i)** Promover la localización de equipamientos de escala urbana y el mejoramiento

del espacio público, **ii)** Mejorar las condiciones de accesibilidad y movilidad del sector y **iii)** Promover la localización de servicios y de actividades complementarias a la vivienda.

La OE Suba no ha sido formulada. Sin embargo, el Distrito Capital ha invertido recursos para mejorar los sistemas de movilidad (Fase II de Transmilenio), espacio público, y equipamientos de salud y educación de la zona prevista para la Operación. En este sentido, puede decirse que los proyectos prioritarios identificados para el ámbito de la OE ya se encuentran en curso, con lo cual, la necesidad de formular una Operación de Integración urbana para dicho territorio se torna innecesario. Para que la OE Suba se mantenga sería necesario replantear su función dentro de la estrategia de ordenamiento de manera que aprovechando su condición de borde urbano- rural pueda ser perfilada como una Operación de integración regional.

Conclusiones

- Como parte del proceso de ajuste del POT, es necesario precisar la naturaleza de las Operaciones Estratégicas, esto es, definir si se trata de instrumentos de planeación, instrumentos de gestión, o de mecanismos de intervención, etc. Tal precisión es fundamental para establecer la relación de las OE con los instrumentos de planeación de primer y segundo nivel esclareciendo así su jerarquía.

- Resultados de estudios de diagnóstico contratados por la SDP advierten la necesidad de evaluar la pertinencia de formular algunas de las Operaciones. Tal es el caso de las OE Suba y Quirigua- Bolivia. Se requiere, en tal sentido, discutir acerca de la función de estos territorios dentro de la estrategia de ordenamiento del Distrito Capital y definir si mantienen el carácter de Operaciones o si deben ser objeto de otros mecanismos de intervención. Este replanteamiento debe tener implicaciones directas en la orientación de la inversión pública que, en cualquier caso, garanticen la consolidación y sostenibilidad de los sistemas de movilidad, espacio público y equipamientos en dichas zonas.

- Como un elemento que contribuye en el proceso de revisión y ajuste del POT conviene considerar las observaciones de las entidades responsables de la gestión y ejecución de las OE adoptadas (Centro y Nuevo Usme) con miras a establecer los avances y requerimientos para cada operación y los posibles ajustes a que haya lugar.

- Para el caso particular en la OE Fontibón – Aeropuerto El Dorado – Engativá- Guaymaral, como ya se planteó, se hace necesario modificar el ámbito de la operación; así mismo, definir tres centralidades (Fontibón, Calle 26 y Engativá), que son de distinto nivel y jerarquía que cumplen un papel específico en cada territorio.