



LAS GRANDES POLÉMICAS

SOBRE LA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL

POT

(MEPOT)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

BOGOTÁ
HUMANANA

Edición de textos

Andres Hernandez,
*profesor asociado del Centro
Interdisciplinario de estudios sobre
el desarrollo CIDER Universidad de
los Andes*

Marcela Ceballos, *Secretaría de
Planeación*

Oscar Lozano, *Secretaría de
Ambiente*

Diseño

Melissa Mora, *Oficina Asesora
de Prensa y Comunicaciones,
Secretaría de Planeación*

Fotografías

*Banco de imágenes de la
Secretaría de Planeación*

LAS GRANDES POLEMICAS

SOBRE LA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL

POT

(MEPOT)

DICEN QUE...

1. La mezcla de usos propuesta en el Decreto 364 de 2013 tiene impactos negativos sobre el uso residencial y genera conflictos de convivencia en casos como por ejemplo:

- Localización de prostíbulos en centros comerciales y zonas residenciales.
- Ubicación de cementerios, tiendas, billares, discotecas y otros lugares de alto impacto al lado de zonas residenciales.
- Temor de algunos sectores sociales porque el POT traería “ Vecinos riesgosos como resultado de la mezcla de usos indiscriminada”.
- Conflictos sociales generados por la mezcla de usos y actores en un mismo territorio.

LO CIERTO ES QUE....

El POT propone una ciudad mezclada, pero ordenada

El objetivo del Decreto 364 es la regulación de la mezcla de usos en las diferentes áreas de actividad de la ciudad, con el fin de: 1) Aumentar las posibilidades de interacción social generando mayor vitalidad en los distintos espacios y zonas urbanas, 2) Asegurar el acceso a derechos fundamentales y derechos sociales y culturales para el desarrollo individual y colectivo, mediante la localización de equipamientos que prestan servicios sociales en las áreas donde se requiera, 3) Acercar las centralidades de empleo a las áreas donde está localizada la vivienda. Esto permitirá reducir los tiempos de desplazamiento en la ciudad y la congestión vehicular, así como disminuir los gastos en transporte.

Desconocer la mezcla de usos es ir en contravía de los postulados del ordenamiento urbano vigente, que se ba-



san en principios de equidad e inclusión social, en el reconocimiento de la dinámica de la vida urbana caracterizada por la combinación de múltiples actividades en un mismo espacio. Esta propuesta implica un avance frente al modelo mono funcionalista

vigente en el decreto 190 del 2000, que formulaba la división del territorio en zonas dedicadas a un solo tipo de actividad: residencial, de comercio y servicios o industrial. El desarrollo de este modelo generó incentivos para la ilegalidad, en la medida en que los

pequeños comerciantes debían desarrollar este tipo de uso del suelo en contravía de la ley.

El decreto 364 de 2013 busca ajustar uno de los aspectos más criticados de la norma vigente relacionado con la restricción de la localización de hospitales, universidades, teatros y otros servicios básicos en donde los ciudadanos los necesita, generando así un mayor equilibrio social en el territorio.

El Decreto 364 de 2013 NO permite ni incentiva la localización de prostíbulos en centros comerciales. La administración, cumpliendo con la Ley nacional en el artículo 282 del Decreto 364, establece dónde y en qué condiciones pueden localizarse estos centros especializados que YA existen en la ciudad, pero sin ninguna regulación.

La prostitución se ha caracterizado por su exhibición en el espacio público sin el debido control ni las garantías necesarias para las personas que la ejercen, entre otras cosas, porque el ordenamiento territorial anterior había cerrado los ojos a esta actividad. En contraste, el Decreto 364 regula la localización de estas actividades mediante la categoría “actividades económicas de uso restringido de alto impacto” lo que significa que SOLO pueden ubicarse sobre corredores viales de alta capacidad y en áreas de actividad económica intensiva y de integración. Además el artículo 282 prohíbe la exhibición en espacio público ubicando el desarrollo de esta actividad bajo techo, mejorando así las condiciones para el ejercicio de la prostitución y obligando a los centros

especializados que concentran establecimientos dedicados a esta actividad a desarrollar servicios sociales de integración social, igualdad de oportunidades y salud para las personas que se dedican este oficio. Esto mitiga los impactos en el espacio público.

Tal y como establece el Decreto, “En las demás zonas de la ciudad, la localización de usos restringidos de comercio y servicios no se permite hasta tanto, la Secretaría Distrital de Planeación, previa solicitud de los propietarios, habilite su localización ”

La mezcla de usos en Bogotá YA existe y es una de las características de las ciudades del Siglo XXI. El Decreto 190 de 2000 lo permitía en más del 90% de la ciudad.

DICEN QUE...

2. No es viable el proyecto de densificación en el centro ampliado.

- Seguir densificando el centro urbano, ya altamente densificado, es una equivocación con consecuencias negativas.
- Se va a generar hacinamiento y aumenta conflictos sociales.

- Se abandonan las zonas que están por fuera del centro ampliado al concentrar la inversión pública en este polígono.
- La MEPOT no incluye un proyecto urbanístico de largo plazo, no tiene diseño urbano ni un plan para las infraestructuras.

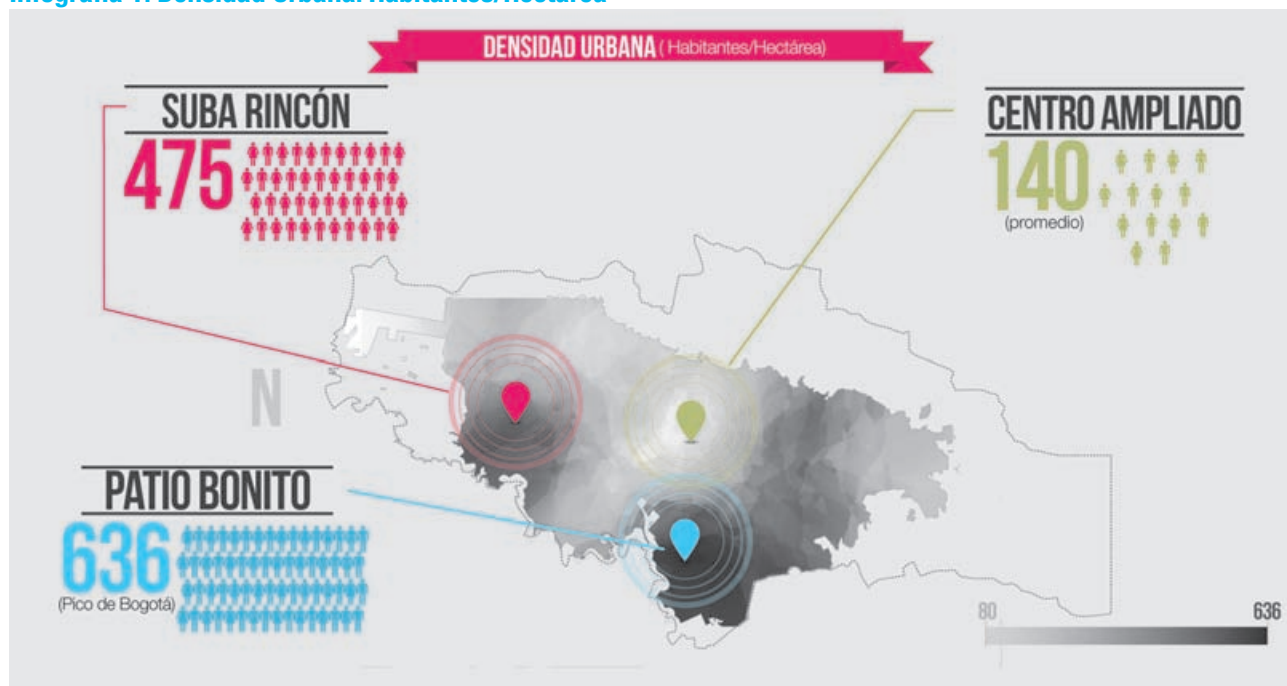
LO CIERTO ES QUE....

La población de la ciudad crece. ¿Dónde se debe ubicar?

Elkin Velásquez, Director Regional de ONU Habitat para Latinoamérica y el Caribe, señaló durante su visita a Colombia “El Desarrollo Urbano Sostenible lo logramos si construimos ciudades y sistemas de ciudades compactas, integradas, conectadas e incluyentes”

En Bogotá, el centro ampliado contiene el mejor espacio público de la ciudad, la mayor cantidad de vías principales y concentra los servicios básicos y los comercios fundamentales para garantizar la mejor calidad de vida urbana. Tiene las densidades poblacionales más bajas de la ciudad

Infografía 1. Densidad Urbana. Habitantes/Hectarea



(medidas por el número de viviendas por metro cuadrado) La nueva población que resulta del crecimiento demográfico de la ciudad encuentra en el centro ampliado el mejor lugar para ubicarse. El Decreto 364 quiere equilibrar la ciudad promoviendo el aumento de residentes en esta área, garantizando que lleguen acompañados de espacio público y vías. Al mismo tiempo, crea mecanismos para que las zonas por fuera del Centro Ampliado tengan infraestructura urbana de uso colectivo, ya que hoy estas áreas están densamente pobladas pero no tienen acceso, servicios básicos y espacio público.

DATOS Y ESTUDIOS demuestran que los conflictos sociales en Bogotá están asociados al aislamiento, a la desigualdad en el acceso a equipamientos, servicios sociales y servicios básicos (situación conocida como “segregación”) que a problemas derivados de altos índices de densificación

“La concentración de desventajas y aislamiento social minimizan las oportunidades de progreso, rompiendo los vínculos con la sociedad y afectando la transmisión generacional de valores (...)Bajo estas condiciones, los residentes de barrios desfavorecidos recurren a soluciones alternativas para combatir el problema, algunas de estas medidas incluyen el involucramiento en actividades ilegales(ESCOBAR, 2012, 72-73)

DICEN QUE...

3.El Decreto 364 agudizará los conflictos sociales en la ciudad porque no consultó a la ciudadanía, porque los mecanismos de participación utilizados no traducen los intereses de los ciudadanos en la norma. La mezcla de usos de suelo junto con la mezcla social en el espacio aumentará las tensiones afectando negativamente la convivencia ciudadana.

LO CIERTO ES QUE....

Al contrario. El Decreto 364 aporta un modelo de participación democrática para asuntos de la política local, ampliando la incidencia en asuntos de ordenamiento territorial, previendo los conflictos derivados de los usos del suelo, en desarrollo de algunos aspectos del punto 2 de la agenda de negociaciones de paz de la Habana. La participación para el ajuste de la MEPOT, a través de la figura de cabildos en 38 territorios, es un mecanismo para fortalecer la planeación territorial desde una visión integral. El decreto genera condiciones de integración para las víctimas de la violencia sociopolítica en igualdad de condiciones, de tal manera que les permite gozar de los bene-

ficios de la ciudad. Aporta soluciones duraderas a la población asentada en Bogotá, principal municipio receptor de población desplazada en el país. Por ejemplo, el programa para vivienda de retorno y reubicación permite a las víctimas que quieran regresar a su lugar de origen o asentarse en otro municipio, acceder a un subsidio de vivienda. El programa de hábitat urbano prioriza a la población vulnerable y establece un porcentaje de VIP como contraprestación que deben cumplir los constructores a cambio de mayor edificabilidad. Con esto, se establece un mecanismo de financiación para una política de inclusión social que contribuye a disminuir el déficit de VIP en la ciudad.



La política de Hábitat urbano, del ARTICULO 155, genera alternativas de vivienda accesible para hogares de menores ingresos priorizando grupos en situación de vulnerabilidad (Especialmente víctimas desplazadas como actualmente contempla la legislación y el decreto Distrital) De esta manera, atiende los requerimientos de la Corte Constitucional mediante el Auto 008 de 2011 que exige una política de vivienda para víctimas en el marco del principio de subsidiariedad con el gobierno nacional.

Establece una política de enfoque diferencial y de género para revertir la segregación mediante la localización de equipamientos, servicios y un diseño urbano que responda a las características, necesidades y reivindicaciones de distintos grupos y sectores socia-

les, promoviendo el acceso a la infraestructura urbana en condiciones de igualdad.

El Seminario “Retos del Ordenamiento Territorial de Bogotá y la Experiencia Internacional” sobre Ordenamiento Territorial, realizado en Bogotá el 29 de agosto de 2013, mostró que la experiencia de otros países se orienta a este tipo de políticas de gestión de suelo y financiación para VIP, permitiendo superar la segregación en casos concretos como Boston, en estados Unidos.

Al promover la mezcla social en el espacio, la MEPOT genera condiciones para la inclusión e integración social, estableciendo las bases para una cultura de paz y para la convivencia pacífica, integrando a las víctimas como parte del proyecto social y político en discusión.

DICEN QUE...

4. Sube el precio de la vivienda y del suelo en un 40 - 45% porque los constructores tienen que pagar las redes de acueducto y alcantarillado, además de ceder áreas de espacio público, cuando es responsabilidad del Distrito.

- La MEPOT paralizará el sector de la construcción.

LO CIERTO ES QUE....

Las cargas urbanísticas no aumentan el precio del suelo. Todo lo contrario, tienden a disminuirlo. El debate actual ha dejado de lado un principio que es fundamental en la propuesta de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial que la administración le presentó al Concejo de Bogotá: **las cargas urbanísticas son un descuento de la renta generada por la mayor edificabilidad**. Por tanto, es un error conceptual considerar que las áreas cedidas afectan la estructura de costos del proyecto. El Ministro de Vivienda y Desarrollo Territorial dice que las cargas urbanísticas aumentan el precio del suelo. Y se han mencionado porcentajes de incidencia muy

diferentes (45%, 40%, 15%). Las estimaciones realizadas en el POT dan resultados diferentes.

En el proceso de formación de los precios del suelo (Ps) intervienen las rentas (R) y los intereses (i), así que $Ps = R/i$. Las rentas (R) son la diferencia entre el precio final (Ps) y los Costos (C). En los costos (con mayúscula) se incluyen los costos de construcción (c) y la tasa media de ganancia (π). Por tanto, $R = Ps - c - \pi$ que también se puede expresar como: $R = Ps - C$

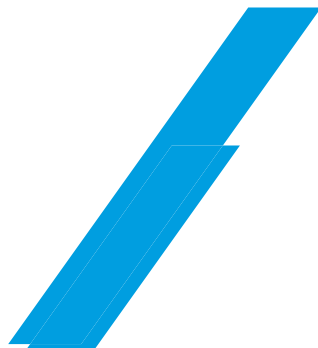
En la perspectiva del POT es claro que una parte de la renta adicional (y el mayor precio) se presenta porque au-

mentan los índices de construcción. Es obvio que en los barrios La Esmeralda y Nicolás de Federmán los precios del suelo han subido en los dos últimos años porque hay expectativas claras de aumentos en la edificabilidad. Este mayor precio no tiene nada que ver con las cargas urbanísticas, es el resultado de la dinámica de una ciudad que se densifica. Los precios no aumentan solamente porque la ciudad se urbaniza. La renta también depende de la elasticidad de la demanda, de la oferta de suelo y de las expectativas. Estas variables también deben ser consideradas en el análisis de los precios.

Volviendo a la identidad inicial, el segundo gran componente de los precios, además de la renta, es la tasa de interés. Si la tasa de interés baja, el precio del activo sube. La reducción de la tasa de interés (Nacional e in-

ternacional) ha tenido dos efectos: incrementa la demanda de vivienda porque los créditos son más baratos y, además, convierte el suelo en un activo especialmente rentable.

Entre 2008 y 2012, de acuerdo con el Banco de Reglamentos Internacionales (BIS 2012, p. 13), el precio de los inmuebles en Bogotá subió 25%. Comparativamente, en ciudades como Río de Janeiro, el aumento fue de 110%, mientras que en São Paulo fue de 85% y en Lima 74%. Es evidente, entonces, que no ha sido la administración Petro la que ha estimulado el crecimiento del valor del suelo en Bogotá. En las comparaciones internacionales el mayor valor del suelo del Distrito también tiene que ver con la revaluación del peso. Las decisiones de política monetaria y tributaria que han llevado a la revaluación no son





responsabilidad de las políticas urbanísticas diseñadas por *Bogotá Humana*.

No se puede atribuir las variaciones del precio del suelo a un solo factor. Las explicaciones son multicausales y algunas variables son claramente exógenas. En la propuesta de modificación del POT se hace énfasis en la incidencia que tiene el aumento del índice de construcción en el valor del suelo y es aquí donde intervienen las cargas urbanísticas. La definición de las áreas a ceder son posteriores al aumento del precio derivado de la ampliación de los índices de construcción. Las cargas se cobran una vez que se ha generado la renta.

Es equivocado considerar que las cargas hacen parte de la estructura de costos del negocio. Son un descuento a la renta y, en este sentido, halan el

precio del suelo hacia abajo. Si las cargas urbanísticas las representamos por α , el precio del suelo sería $(p_s = (R - \alpha)/i)$. En la medida en que las cargas disminuyen el valor de las rentas presionan los precios a la baja.

Lo estimado en el documento técnico, soporte del POT (SDP 2013 a, b), muestra claramente que las variaciones en las cargas son un descuento a la renta (gráfica 6, p. 258), para mayor certeza, se realiza una prueba ácida en la que se supone que los precios solamente dependen del índice de construcción y de las cargas. Este supuesto suena fuerte porque ya hemos mostrado que los determinantes de los precios del suelo son diversos y heterogéneos. Además, se hace otro supuesto en el que la demanda de vivienda, con respecto al precio es poco elástica. Ello significaría que el mayor precio no desestimula la compra



de vivienda. Éste supuesto también es fuerte porque en la realidad no es así. Bajo estos dos supuestos, el impacto de las cargas en el precio final es, máximo, de 8.9% y en promedio oscila entre 4% - 5% (Ver cuadro de la p. 259 del documento técnico soporte del POT).

En síntesis, nuestras cifras se alejan considerablemente de las afirmaciones que se han conocido últimamente sobre el impacto de las cargas en el precio del suelo. Tales apreciaciones desconocen que los determinantes del precio son de diversa índole y, sobre todo, olvidan las lecciones elementales de la teoría de la renta del suelo. Por su naturaleza, la renta es muy diferente a las ganancias y los costos. La distinción entre renta y ganancia, que ahora se pretende desconocer, la explicaron con claridad los economistas clásicos desde el siglo XVIII.

DICEN QUE...

5. La MEPOT cambia, elimina o desvirtúa instrumentos técnicos y jurídicos vigentes durante los últimos 13 años y propone otros no previstos en la normatividad.

- La MEPOT desaparece las UPZ, sin ellas ya no es posible hacer control urbano.

- Se desconoce un proceso de participación ciudadana que ha incidido en la definición de los usos del suelo.

- La simplificación normativa es “un salto al vacío” porque genera caos urbanístico en la ciudad y otros efectos perversos.

LO CIERTO ES QUE....

La simplificación normativa que hace el Decreto 364 de 2013 busca facilitar el logro de los objetivos del ordenamiento territorial de largo plazo, reduciendo, condensando y organizando las disposiciones que orientan y regulan las actuaciones en el territorio del Distrito. Reduce trámites innecesarios y la discrecionalidad administrativa, simplifica procesos, evita la superposición de instrumentos y hace más comprensible la norma.

Normas inconvenientes para objetivos de largo plazo

El Decreto 364 de 2013 sistematiza las normas relacionadas con usos y tratamientos del suelo y las compila en un solo documento, ya que existían varios instrumentos para regular un tipo de actuaciones urbanísticas en el territorio, generando confusión al momento de aplicarlos. En otros casos, la contradicción en las normas hacía aún

más difícil el control urbano. En total, habían 1098 normas para orientar y reglamentar intervenciones urbanísticas en el territorio de la ciudad.

En síntesis, la MEPOT establece reglas sencillas, claras y suficientes para estimular procesos urbanos adecuados y oportunos. Facilita la regulación y el control urbano al hacer más sencilla, coherente y aprehensible la norma para el ciudadano y las entidades competentes

Las UPZ no desaparecen, definen claramente su perfil

Las Unidades de Planeamiento Zonal fueron concebidas como instrumentos de planeación participativa. Pero en la práctica, se convirtieron en mecanismos para decretar los

usos del suelo, aplicando una lógica micro-territorial que ha desconocido y muchas veces ha ido en contravía de los intereses y necesidades de mediano y largo plazo de la ciudad. El Decreto 364 NO elimina las UPZ, las fortalece. Al recuperar el sentido de la planificación zonal que sus habitantes pueden hacer, ya que les permite decidir sobre el contenido y destinación de programas y proyectos para mejorar su entorno más cercano. El Decreto 364 el referente normativo para definir el uso del suelo eran los decretos reglamentarios de las UPZ, que no respondían a un criterio general aplicable a toda la ciudad. El Decreto 364 establece LAS AREAS DE ACTIVIDAD como el referente normativo que clasifica el territorio de la ciudad, según el tipo y nivel de productividad, la localización y el grado de aglomeración de las actividades productivas.



DICEN QUE...

6. La MEPOT no tiene una propuesta integral de espacio público.

- La MEPOT fragmenta el espacio público y lo reduce a antejardines y aislamientos.
- La MEPOT va a tumbar los cerramientos de los conjuntos residenciales en Bogotá, aumentando la inseguridad.

LO CIERTO ES QUE....

Así, La MEPOT retoma el concepto de espacio público existente pero incorpora nuevos enfoques para una estrategia integral sobre dicho espacio.

Las áreas protegidas se consolidan como patrimonio público natural para el disfrute y goce efectivo de todos, pero no sacrifica la conservación de áreas protegidas contabilizando las mismas como espacio público efectivo. Se propone que éste se genere mediante otras estrategias. Por ejemplo, a los nuevos desarrollos se les asigna meta específica de espacio público. Las nuevas decisiones sobre espacio público significan la diferencia entre continuar densificando la ciudad

y reemplazando casas por edificios sin que se construyan nuevos parques o vías locales, o comenzar a equilibrar ese crecimiento con nuevos espacios públicos para todos.

Adicionalmente, integra el fortalecimiento del espacio público en las estructuras ecológica, funcional y de servicios de la siguiente forma:

- Reconoce y amplía el área de humedales, protege quebradas y otras áreas naturales como espacios de todos.

- Reglamenta la generación de nuevos parques, vías y equipamientos donde hacen falta -y con las características para la calidad de vida en los barrios- e incorpora nuevas herramientas para financiar y gestionar los proyectos de grandes parques que con el Decreto 190 sólo existía en el papel.
- Mejora la calidad ambiental, la arborización y el porcentaje de verde en el espacio público.
- La construcción de grandes infraestructuras de movilidad está regulado para generar espacios más amables con el ambiente y los peatones.



- Respecto a la inquietud de la desaparición de los cerramientos en los conjuntos residenciales, la MEPOT no incluye ninguna decisión que los afecte. Exige a universidades o comercios, entre otros, generar plazoletas y áreas libres privadas para que su funcionamiento no congestione e impacte el espacio público.

DICEN QUE...

7. La MEPOT...

- No tiene una verdadera visión de ciudad región donde se articulen los objetivos y necesidades de Bogotá con las de los municipios vecinos.
- Ignora por completo el ejercicio de planeación de la región circundante.
- Hace perder competitividad a la región.

LO CIERTO ES QUE....

Mantiene el Componente Estructural del Decreto 190 de 2004, el cual adoptó un esquema de ordenamiento territorial en perspectiva regional, proponiendo un modelo abierto y desconcentrado de ciudad, siendo el Distrito Capital el nodo principal de una red funcional de ciudades articuladas al interior de su propia región y, a su vez, con el sistema de las principales ciudades del país.

El común denominador en los ejercicios de planeación de las entidades que conforman la región inmediata al Distrito Capital, es participar de dicho sistema de ciudades, lo que otorga coherencia al modelo planeado en la MEPOT por tratarse de una visión de

planeación regional compartida. Sus principales postulados son: la protección de los ecosistemas estratégicos; el fortalecimiento de la competitividad regional, nacional e internacional; y la superación de las expresiones regionales de segregación socio-espacial.

Para lograr la concreción de esta apuesta, la MEPOT incorporó de los siguientes elementos de gestión y planeación regional:

- A. Creó el [Programa de Integración Regional](#) (art. 543), el cual se orienta a “ Facilitar, fortalecer y concretar el desarrollo de políticas y estrategias de integración regional del D.C. en los campos de la plani-

ficación y gestión del ordenamiento territorial en una perspectiva asociativa y vinculante entre entidades territoriales que hacen parte del entorno regional ". El Programa de Integración Regional se desarrollará a través de tres subprogramas: 1.) Planificación concertada del ordenamiento territorial regional. 2.) Adopción de instancias institucionales del ordenamiento territorial para la planificación regional. 3.) Gestión asociada de iniciativas y proyectos regionales.

- B. Creó los [Planes para la Gestión y Ordenamiento Asociado al Territorio Regional \(PGOR\)](#) (art. 474) Tienen como objetivo la coordinación de las políticas de ordenamiento territorial e instrumentos de planificación del desarrollo con las entidades territo-

riales vecinas. Los PGOR deberán ser formulados en coordinación con las autoridades regionales, departamentales o municipales de los ámbitos regionales.

- C. Convirtió al Distrito en líder de la [iniciativa de gobernanza y gestión ambiental urbano-rural](#) a partir los siguientes subprogramas: 1.) Ordenamiento alrededor de los espacios del agua. 2.) Manejo participativo y concertado del sistema distrital de áreas protegidas. 3.) Gestión de bordes y franjas de transición urbano rurales que trata temas como: desarrollo rural sostenible; ecourbanismo y adaptación al cambio climático; manejo integral de residuos sólidos; gobernanza del agua y fortalecimiento de acueductos

veredales y comunitarios; mejoramiento de infraestructura, vivienda y hábitat rural; agenda regional ambiental y el manejo de las cuencas.

- D. La MEPOT reafirma la apuesta por una red de ciudades con Bogotá como su nodo principal, de hecho, considera explícitamente que uno de los ámbitos regionales es el metropolitano y, en tal sentido, la región metropolitana se entiende como un subsistema del Sistema de Ciudades de Colombia. Que Bogotá busque evitar la conurbación con los municipios vecinos, no significa que la MEPOT no reconozca las realidades regionales. La MEPOT se abrió aún más a la región y de manera concreta a la región



Las grandes polémicas sobre la

metropolitana, sin que por ello tenga que pensarse en formar una gran extensión conurbana que haga más difícil la gestión pública, ambiental y del suelo.

En síntesis, la MEPOT favorece la consolidación de un modelo territorial que ubica en el centro de la discusión del ordenamiento: la gestión regional de riesgos, la adaptación y mitigación frente al cambio climático; el tratamiento preferencial de los sistemas estratégicos regionales para garantizar la seguridad humana (agua, alimentos, servicios públicos, seguridad, movilidad, entre otros) y la difusión de un enfoque de desarrollo solidario y equilibrado en su componente territorial como base para la construcción de una región próspera y competitiva.

DICEN QUE...

8. El Distrito puede enfrentar el cambio climático y avanzar en la gestión del riesgo mediante decretos en asuntos puntuales. No era necesario adoptar la Modificación Excepcional al POT.

LO CIERTO ES QUE....

El cambio climático y la gestión del riesgo requieren intervenciones en el territorio que involucren medidas integrales de mediano y largo plazo

Las actuaciones en materia de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo requieren de intervenciones y

regulación del territorio que involucren medidas integrales de mediano y largo plazo como: la definición de usos del suelo, delimitación de áreas de reserva y suelo de protección, la expedición de normas de edificación y urbanización, la orientación de los sistemas de transporte y de las actividades de alto impacto. También implica la armonización de acciones con otros niveles territoriales, evaluando los impactos directos que tienen estas acciones en la sostenibilidad ambiental. Todo lo anterior no se puede regular bajo un marco de decretos independientes.

Para comprender la importancia de la incorporación del cambio climático

y la gestión del riesgo en la planificación territorial es preciso tener en cuenta los siguientes tres interrogantes: 1.) ¿ Para qué ordenar el territorio desde la perspectiva ambiental? 2.) ¿ Por qué los temas de cambio climático y gestión del riesgo son temas de relevancia en los planes de ordenamiento territorial? 3.) ¿ Cuáles son las principales acciones propuestas en la MEPOT 2013 para adaptar el territorio al cambio climático?

Es importante ordenar el territorio desde una perspectiva ambiental por varias razones. Primero, para dar cumplimiento a modelos de ocupación territorial densos y compactos, que tengan en cuenta la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo asociada a la variabilidad climática. Segundo, para ordenar el territorio en consonancia con la distribución de fuentes de agua,



reduciendo el riesgo de desabastecimiento hídrico. Tercero, porque es necesario construir territorios sostenibles, seguros y resilientes (con capacidad de recuperación) para reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de respuesta de las comunidades y de las instituciones. Cuarto, para adelantar acciones de coordinación regional y nacional en perspectiva de sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo y para contener la degradación de ecosistemas y páramos.

Los temas de cambio climático y gestión del riesgo son temas relevantes por: a) Mandato de política nacional

que reconoce la urgencia de que los territorios definan políticas y acciones de adaptación al cambio climático y leyes que exigen su inclusión en el ordenamiento. b) Por la necesidad de darle continuidad a decisiones, políticas y directrices de adaptación al cambio climático que se han desarrollado en la ciudad en la última década que plantean la urgencia de enfocarse, no solo en la mitigación, sino sobre todo en políticas de adaptación (ordenamiento territorial y gestión del riesgo) . c) Por la ocurrencia de fenómenos naturales extremos y por los resultados de estudios técnicos recientes que dan cuenta de la vulnerabilidad del territorio.



DICEN QUE...

8.1 Los temas ambientales no son importantes para ordenar el territorio, son competencia de las instituciones gubernamentales encargadas puntualmente de estos temas.

LO CIERTO ES QUE....

A. El Distrito debe obedecer mandatos de políticas nacionales

Se requiere tomar en consideración los determinantes establecidos en el documento Conpes 37 de 2011 donde se establece la estrategia institucional para la articulación de las acciones en materia de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático y las directrices normativas, dadas en la ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres.

La ley 1523 incluye dentro de los principios generales que deben guiar la gestión del riesgo el principio de precaución, en virtud del cual, la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir y mitigar la situación de riesgo. A su vez, el artículo 4 señala que: La adaptación es el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas. En el caso de los eventos hidrometeorológicos la adaptación al cambio climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la

reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad (numeral 1, artículo 4, ley 1523 de 2012)

En tal sentido, el nivel local es responsable de medidas de mitigación, pero sobretodo de adaptación (Ordenamiento territorial y gestión del riesgo):

Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. Se señala además, que los alcaldes y la administración municipal o Distrital

deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública” (art. 14, Ley 1523 de 2012).

B. El Distrito debe dar continuidad a políticas de adaptación

La MEPOT es una acción de continuidad con las reglas institucionales del Distrito para garantizar la sostenibilidad de la política. En tal sentido, desarrolla las directrices de los siguientes actos administrativos:

Acuerdo 327 de 2008: Normas para la planeación, generación y sostenimiento de zonas verdes denominadas “Pulmones Verdes” en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo Distrital 367 de 2009: Contaminación atmosférica en la ciudad de Bogotá.

Acuerdo Distrital 391 de 2009: Lineamientos para formular el Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

Acuerdo 435 de 2010: Lineamientos para ampliar la cobertura arbórea en parques y zonas verdes de equipamientos urbanos públicos.

Acuerdo Distrital 391 del 2009: Lineamientos para formular el Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

C. El Distrito debe prevenir

La ocurrencia de fenómenos naturales extremos y responder a los resultados de estudios técnicos recientes.

- Los eventos catastróficos por fenómenos naturales o antrópicos han tenido consecuencias severas en el Distrito Capital, manifestándose en la pérdida de vidas humanas, económicas y afectaciones ambientales y sociales. Por este motivo, es una obligación adoptar oportunamente medidas de prevención para evitar pérdida de vidas e infraestructura y atención de futuros desastres.

Igualmente, los estudios sobre cambio climático demuestran un incremento y diversificación de las amenazas con impactos en el territorio y las poblaciones localizadas en zonas de riesgo alto y medio.

DICEN QUE...

8.2 No hay estudios que prueben cuáles serían los efectos del cambio climático en nuestro territorio.

LO CIERTO ES QUE....

Bogotá es de las pocas ciudades del mundo que cuentan con información generada por el Plan Regional Integral de Cambio Climático de la región capital –PRICC-, que contiene datos sobre:

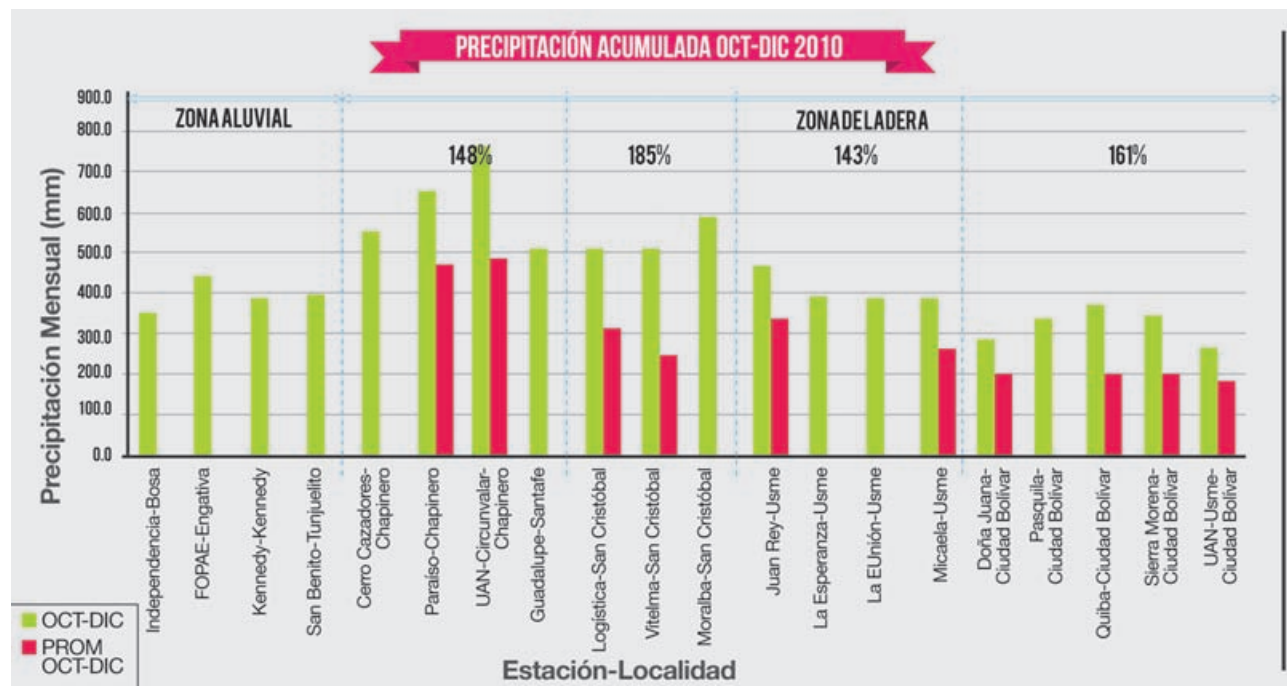
- a) Escenarios climáticos a nivel regional con base en la información de la red hidrometereológica existente.
- b) El inventario de emisiones de gases efecto invernadero para la región capital, que identifica la dinámica por sectores económicos.

Los análisis de esta información mostraron los escenarios de cambio climático y sus impactos como factores detonantes en la generación de eventos de emergencia por la variable precipitación, para los periodos 2011-2040 ; 2041-2070; 2071-2100. La segunda fuente de información con datos consolidados es producida por la

Red de Monitoreo Ambiental del Distrito Capital y el monitoreo de los efectos en la salud a través del sistema de monitoreo de la Secretaría de Salud, que ha mostrado un incremento de las enfermedades respiratorias agudas para el periodo 2010 – 2011, discriminado por localidades.

De esta forma, los Estudios del Plan Regional Integral de Cambio Climático PRICC – 2013, presentan diferentes escenarios de cambio de precipitación y temperaturas que implican cambios significativos para Bogotá D.C y la región. Los datos de la red de monitoreo del D.C., muestran que la precipitación acumulada entre Octubre y Diciembre del 2010 estuvo por encima de los promedios hasta la fecha registrados para Bogotá D.C.

Grafica 1. Comparación precipitación histórica vs 2010 durante el trimestre de Octubre a Diciembre de las estaciones de la RHB.



DICEN QUE...

8.3 La MEPOT no cuenta con propuestas concretas para adaptar el territorio al cambio climático.

LO CIERTO ES QUE....

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

A. Articulación Regional

1. Corredor Ecológico Regional del Río Bogotá.

El río Bogotá, su ronda hidráulica y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, conforman el corredor ecológico

regional conocido como “Parque Especial de Protección por Riesgo del Río Bogotá – PEPRRB”, que constituye el eje integrador de la Estructura Ecológica. Todo el corredor es suelo rural y de protección e incluye: el cuerpo de agua desde el eje, la ronda hidráulica y la ZMPA (Zona de manejo y amortiguación). El Plan de Manejo Ambiental del PEPRRB deberá articularse con los demás instrumentos y proyectos del orden regional y deberá incorporar las determinantes ambientales contenidas en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Bogotá, adoptado mediante la Resolución CAR 3194 de 2006.

La MEPOT establece que los asentamientos humanos que se ubiquen

dentro del Parque Especial por Riesgo del Río Bogotá, serán objeto del Programa de Mejoramiento Integral. Hasta tanto no se culminen las obras de adecuación hidráulica del Río Bogotá, que permitan conocer las nuevas condiciones de amenazas y riesgos, las edificaciones existentes en dichos asentamientos no podrán ser objeto de licencias urbanísticas, salvo de reforzamiento y/o adecuación.

2. Proyecto de Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del río Bogotá.

Este Proyecto, adelantado por la CAR y el Distrito, tiene como objetivo su transformación mediante la mejora de la calidad del agua, la reducción de los riesgos por inundación, el mejoramiento del drenaje de las aguas de la ciudad

y la creación de áreas multifuncionales a lo largo del río. El proyecto facilitará el mejoramiento de la calidad del agua en la Cuenca Media del río Bogotá, aportándole así al abastecimiento y disponibilidad regional de dicho recurso.



Infografía 2. Variación de la estructura ecológica principal



B. Es necesario fortalecer la Estructura Ecológica Principal.

La consolidación de la Estructura Ecológica Principal EEPI se logra mediante la creación de nuevas áreas protegidas, el aumento de algunas áreas protegidas existentes; y, la recategorización de las áreas al interior de la EEP.

En tal sentido, la MEPOT, hace las siguientes modificaciones:

1. Declaración de Nuevas Áreas Protegidas: Parque Ecológico Distrital de Montaña -PEDM - Cerro Seco Arborizadora Alta. Parque Ecológico Distrital de Humedal - PEDH La Isla, y, PEDH el Salitre.
2. Redelimitación y ampliación de áreas protegidas existentes: PEDM Cerro de la Conejera. PEDM Entrenubes. Área Forestal Distrital Cerros de Suba (recategorizada además a PEDM) y se amplían los siguientes PEDH : El Burro, Tibabuyes, Conejera , Tibanica , Torca- Guaymaral y Jaboque.
3. Recategorización del Sistema Distrital de Áreas Protegidas: Se crean dos nuevas categorías de manejo y administración de Áreas Protegidas: Reserva Distrital de Ecosistemas (Categoría IV de la UICN) y Reserva Campesina de Producción Agroecológica (Categoría V de la UICN). Esta última, permite reconocer la presencia histórica de comunidades campesinas, cuyos componentes en términos de cultura, economía y modo de vida están íntimamente ligados, y constituyen una potencialidad para la ciudad en términos de buscar y fortalecer la integración de la diversidad cultural con la diversidad biológica.

C. El Distrito debe adoptar nuevas decisiones ambientales sobre su Territorio.

La adecuada y responsable incorporación del cambio climático en el ordenamiento del territorio Distrital, conllevó a la toma de una serie de medidas de las que se destacan:

1. Borde Oriental

Se establece una serie de medidas de protección ambiental que prohíben nuevas construcciones en los cerros orientales y permite el manejo de las existentes.

Dicho borde se constituye como un Corredor Ecológico Regional con los páramos de Sumapaz y Chingaza, determinándose además, que la totalidad de las áreas no

ocupadas que resulten excluidas de la reserva forestal por el fallo del Concejo de Estado, harán parte de un nuevo Parque de la Red General: Parque Borde Oriental, que mantendrá su clasificación como suelo rural y de protección.

2. Borde Norte

Se propone una estrategia ambiental para la ocupación de la franja de transición urbano – rural del norte de la ciudad, evitando, entre otras, la conurbación con municipios vecinos

Se realiza una ordenación de los usos del suelo, destacándose las siguientes determinaciones:

- Adopción del Parque Especial de Protección por Riesgo Guaymaral : 119 Hectáreas.

- Clasificación como suelo rural del sector Mudela del Río.
- Creación del Parque Metropolitano Guaymaral: 41 Hectáreas.
- Ampliación del Parque Ecológico del Humedal Torca-Guaymaral y del Parque Ecológico de Montaña La Conejera.
- Incorporación, reconocimiento y articulación con la Reserva Forestal Productora del Norte Thomas van der Hammen.

3. Borde Sur

Se realizará la recategorización de áreas protegidas ubicadas en las localidades de Usme y Ciudad Bolívar, implementando las nuevas categorías de Reserva Distrital de Ecosistemas, y, Reserva Campesina de Producción agroecológica.

Se incluirán, en dicha recategorización, los ecosistemas estratégicos que se identifiquen en el proceso de delimitación del ecosistema de páramo establecido por el Instituto Humboldt y el Ministerio de Ambiente.

4. Borde Occidental

Para el Borde Occidental se plantea un manejo del riesgo con visión regional del Río Bogotá, para lo cual :

- Se crea el Parque Especial de Protección por Riesgo – PEPR Río Bogotá conformado por el río Bogotá, su ronda hidráulica y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, que constituye un corredor ecológico regional, como eje integrador de la Estructura Ecológica Principal.
- La Zona de Manejo y Preservación Ambiental ZMPA del Río Bogotá se clasifica como suelo rural y suelo de protección.

5. Es necesario prevenir los impactos negativos de las actividades exploratorias y extractivas en el suelo y subsuelo del Distrito, y los mecanismos contemplados en el Decreto 190 han sido insuficientes.

Para ello, la MEPOT prohíbe el desarrollo de nuevas actividades extractivas de recursos naturales no renovables en el perímetro urbano del D.C. y establece un régimen de transición para regular las actividades extractivas existentes



Para el manejo de las actividades extractivas existentes, se establecerán tres (3) zonas de transición para cierre de actividades mineras y doce (12) zonas con actividades de recuperación morfológica y ambiental de áreas afectadas por actividades extractivas en zonas urbanas.

Las áreas de actividad minera que hayan concluido y/o se encuentren en proceso de recuperación morfológica y ambiental y/o estén abandonadas, no podrán ser destinadas para uso residencial, dotacional, industrial, comercial o de servicios, o para la disposición de residuos por demolición y construcción

La MEPOT reduce la vulnerabilidad territorial, y mejora la resiliencia, a través de medidas orientadas a dar respuesta a los cambios actuales y futuros del clima y su variabilidad, y al manejo de los riesgos producto del deterioro de suelos y ecosistemas, mediante:

DICEN QUE...

Aunque se habla del cambio climático y de la gestión del riesgo, la MEPOT no tiene instrumentos y mecanismos para la gestión de riesgos y la adaptación y mitigación ante el cambio climático

1. Política de Ecorurbanismo y Construcción Sostenible, y sus instrumentos derivados.
2. Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.
3. Plan Distrital de Gestión de Riesgos (resultante del proceso de actualización del actual Plan Distrital de Prevención y Atención de Emergencias)
4. El Plan Regional de Cambio Climático para la Región Capital Bogotá - Cundinamarca, PRICC.
5. Plan Distrital de Gestión de Riesgos por Incendios Forestales.



DICEN QUE...

9. El POT no tiene en cuenta la articulación de la Estructura Ecológica Regional y la Estructura Ecológica Principal del Distrito.
- El POT no incluye las leyes dispuestas de orden nacional con respecto a la normativa para las áreas rurales del Distrito.
- El POT no incorpora las relaciones funcionales de la región y de las áreas rurales del Distrito.
- El POT va a ser restrictivo con las áreas protegidas y va a sacar a los campesinos de dichas áreas.
- El POT redujo las áreas rurales de Bogotá y reduce la estructura ecológica principal en el área urbana de Bogotá.
- El POT no tiene en cuenta los barrios que se encuentran en la reserva forestal de los cerros orientales.

LO CIERTO ES QUE....

El POT integra la Estructura Ecológica Principal de Bogotá con la Estructura Ecológica Regional a través de acciones en torno al recurso hídrico, mediante la gestión conjunta de las cuencas hidrográficas y el conjunto de ecosistemas estratégicos, priorizando la recuperación y conservación del Río Bogotá. Adicionalmente, define estrategias para la protección de los páramos en la región a través del corredor de conservación (Chingaza-Páramo de Sumapaz-Cerros Orientales-Páramo de Guerrero-Páramo de Guacheneque) así como también la conectividad ecológica con el sistema montañoso de la sabana de Bogotá. También articula los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCAS, for-

mulados y aprobados por las autoridades ambientales de la región en los últimos años.

Lo cierto es que el POT articula integralmente lo dispuesto en la ley 3600 de 2007 de Ministerio de Medio Ambiente, al considerar dentro de la categoría de Protección, las Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Contempla también las categorías de desarrollo restringido: Centros Poblados Rurales, sobre los cuales, se incorporan cuatro nuevos asentamientos además de los existentes hace una década.

El POT establece mecanismos de relación funcional entre los asentamientos humanos en zonas rurales del Distrito y el resto de la región, mediante vías de comunicación que fortalecen los

vinculos socioeconómicos y de producción. Adicionalmente, crea normas que establecen nuevos equipamientos que prestan servicios sociales y colectivos a los habitantes de las zonas rurales del Distrito y de la región.

El POT reconoce la importancia de la actividad socioeconómica de la población campesina en la ruralidad, proponiendo que la producción agropecuaria se desarrolle de una forma más sostenible en función de la conservación ambiental y del patrimonio cultural. Para esto, se propone un modelo de producción agroecológica basado en la reconversión tecnológica en beneficio de la agricultura familiar.

Al contrario, se reclasificaron 2.056 hectáreas de suelo urbano y de expansión, como nuevo suelo rural. Lo cual garantiza la permanencia de las co-



munidades campesinas anteriormente amenazadas por el crecimiento urbano de la ciudad. Igualmente, las áreas de protección del Río Bogotá han sido re-clasificadas como suelo rural. Lo cierto es que a partir de la expedición del Decreto 364, la ciudad cuenta con 272 hectáreas adicionales de Estructura Ecológica Principal, incluyendo: nuevos parques urbanos, varios humedales que ahora se han reconocido (por ejemplo, La Isla y El Salitre), nuevos parques ecológicos de Montaña (como Arborizadora Alta), y nuevos parques de protección por riesgo (como es el caso de Altos de la Estancia)

Al contrario, dentro del POT se incorpora lo determinado por la ley 1523 de 2012 que establece la necesidad de

incluir dentro del Ordenamiento Territorial determinantes para evitar la ocupación de las áreas que generan amenazas y riesgos para los habitantes. Igualmente, se actualiza el Sistema y el Plan Distrital de Prevención y Atención de Emergencias a través del Sistema y el Plan Distrital de Gestión de Riesgo. También se aumentan las restricciones para evitar las ocupaciones en zonas de amenaza media por inundación.

El POT contempla la posibilidad de legalizar los barrios localizados en los cerros orientales en beneficio de más de 100 mil habitantes que allí se localizan impidiendo que crezcan hacia las demás áreas de la reserva forestal. Todo esto condicionado a la expedición del fallo del Consejo de Estado.

DICEN QUE...

10. El Alcalde no tenía competencia para adoptar el Decreto 364 de 2013 porque el Concejo de Bogotá hundió el proyecto de Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

LO CIERTO ES QUE....

Una parte de la opinión pública, y de los concejales, sostiene que el proyecto de acuerdo 118 de 2012 fue archivado en la Comisión del Plan del Concejo de Bogotá. Es decir, se hundió en el Concejo y por esta razón no aplica la facultad EXCEPCIONAL del Alcalde para expedirlo por decreto. La única posibilidad para expedirlo por Decreto, sería que el Concejo de Bogotá hubiera guardado silencio. Con este planteamiento, el Alcalde ha debido presentarlo nuevamente al Concejo.

La cronología de los trámites que surtió el texto de la propuesta de Modificación Excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, muestra que el Concejo de Bogotá levantó las sesiones

en medio de la discusión del proyecto de Acuerdo 118 de 2013, sin que se hubieran agotado todos los plazos y recursos jurídicos previstos por la ley.

El 2 de mayo de 2013 el Alcalde radicó el proyecto de Acuerdo Número 118 de 2013 “Mediante el cual se modifica excepcionalmente el Plan de Ordenamiento territorial adoptado por el decreto 619 del 2000, revisado por el decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004”

En el Concejo de Bogotá se presentaron en la Comisión del Plan, dos ponencias positivas y una negativa, aprobándose la ponencia negativa presentada por el concejal Miguel Uribe Turbay con 9

votos a favor y 6 en contra. Ese mismo día, 7 de junio de 2013, dentro de la sesión de la Comisión del Plan, los Concejales Rodríguez y García radicaron solicitud de reconsideración de la votación en virtud del inciso 2 del artículo 73 del Acuerdo 348 de 2008 que establece “El proyecto de Acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser reconsiderado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro Concejal o del Gobierno Distrital. Dicha solicitud se presentará en la misma sesión en la que se negó el proyecto, para que se trámite en la siguiente Plenaria. Si el Concejo decide que se tramite, lo enviará para primer debate a Comisión distinta de la que lo negó ”

Dicha solicitud fue presentada EN LA MISMA SESIÓN EN QUE SE VOTÓ NEGATIVAMENTE EL PROYECTO DE ACUERDO 118 de 2013, para que fue-

ra tramitada en al siguiente plenaria. El domingo 9 de junio se convocó a la Plenaria del Concejo de Bogotá y entre los puntos del orden del día se encontraba la solicitud de reconsideración. El presidente de la Comisión del Plan, señaló que esta reconsideración fue radicada de manera EXTEMPORANEA debido a que se presentó ANTES de terminarse la votación de las ponencias. Así, considerando que ésta radicación era insubsanable, la reconsideración no fue votada y, en consecuencia, el proyecto de Acuerdo 118 de 2013 se archivó en la comisión del Plan.

Posteriormente, el Decreto 254 del 11 de junio de 2013 se adicionó al decreto 246 del 6 de junio de 2013 mediante el cual se convoca a sesiones extraordinarias al Concejo de Bogotá, para continuar con el trámite de unos proyectos de acuerdo y para el trámite en



la plenaria de la solicitud de reconsideración presentada contra la negativa del proyecto de Acuerdo 118.

El 13 de junio de 2013 la presidencia del Concejo no instaló las sesiones extraordinarias bajo el argumento de una presunta irregularidad del Decreto 254 de 2013, por haber incluido la reconsideración del proyecto de Acuerdo 118 de 2013.

El 17 de junio se instalaron las sesiones extraordinarias y no se sometió a consideración de la plenaria el recurso de reconsideración del proyecto de Acuerdo 118, porque se consideraba se encontraba ya debidamente archivado en la Comisión del Plan.

En consecuencia, la administración cumplió con cada uno de los pasos señalados por la LEY 388 y EL DECRETO

4002 de 2004 para el trámite de las modificaciones excepcionales de los POT, pero el Concejo de Bogotá no dio trámite a la re-consideración.

De acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, la finalización de las sesiones extraordinarias, en medio de la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial, no implicaba el archivo del proyecto, dado que previendo la complejidad e importancia del tema, el mismo legislador dispuso de un término especial, más amplio, para dar la discusión correspondiente, de acuerdo con lo normado en la Ley 810 de 2003.

Esto implica que el recurso adicional DE LA RECONSIDERACIÓN EN PLENARIA dispuesto por el legislador NO FUE TRAMITADO y, por tanto, las sesiones extraordinarias SE FINALIZARON EN

MEDIO DE LA DISCUSION DEL PROYECTO DE ACUERDO 118. En este sentido, la decisión de expedirlo por DECRETO se soporta en lo que dijo la Corte en SENTENCIA C-051 de 2001 respecto de la aplicación de la ley, ya que el CONCEJO no hizo lo propio dentro del lapso que fijó la ley:

“La Corte encuentra que la aprobación del plan mediante decreto del Alcalde cuando el respectivo Concejo no ha hecho lo propio dentro del lapso que fija la ley, no quebranta el Estatuto Fundamental y, más bien, en los términos del artículo 2 de la Constitución, asegura el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, responde a los principios que identifican la función

*administrativa, según lo dispuesto en el artículo 209 de la Carta, entre los cuales se encuentran precisamente los de eficacia, economía y celeridad, máxime cuando no se está pretermi-
tiendo trámite alguno, pues, en la hipótesis de la norma, el concejo tuvo el tiempo necesario para pronunciarse y expedir el POT y, si no lo hizo, con su omisión mal pueden perjudicarse el municipio y la comunidad”.*

La consecuencia de que el Concejo Distrital no hubiera tramitado el recurso de reconsideración y que no hubiere seguido la discusión correspondiente por lo normado en la Ley 810, es que se habilita la competencia excepcional del Alcalde para adoptarlo por decreto.



DICEN QUE...

10.1 Los precedentes jurisprudenciales frente a la expedición por decreto de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, muestran que el Alcalde no puede decretar la modificación excepcional.

LO CIERTO ES QUE....

NO EXISTEN PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES CON LOS MISMOS SUPUESTOS FÁCTICOS Y NORMATIVOS QUE SUCEDIERON EN BOGOTÁ. La Corte Constitucional en la Sentencia C-335 de 2008 señala que, para que exista un precedente jurisprudencial, se requiere:

- La seguridad jurídica y el principio de confianza legítima exigen que ante problemas jurídicos similares, la justicia responda de similar manera.
- Las sentencia debe tener efectos para todos (eficacia *erga omnes*)

- La parte motiva de las sentencias tiene que ser vinculante con la parte resolutive, similar a la parte resolutive, es la que conforma la ratio decidendi.

Se ha venido invocando la Sentencia del Tribunal Administrativo del Quindío del 7 de marzo de 2011, caso de Salento. Esta es una acción de nulidad contra el POT de Salento adoptado por decreto del alcalde en el año 2002. En este caso, se explica que el Alcalde no tenía competencia para expedirlo por decreto porque el Concejo Municipal ya había tomado una decisión. Aquí los fundamentos fácticos se refieren a la

falta de concertación con la comunidad, adicionalmente no se obedeció el debido proceso y no se acompañaron los estudios técnicos requeridos. Aquí se evidencia una diferencia enorme con el caso de Bogotá en el que si hubo concertación, se obedecieron los procedimientos de ley y se acompañaron los estudios técnicos.

De otro lado, el fallo de primera instancia es del Tribunal del Quindío que no es el órgano de cierre, por lo tanto, el efecto de éste es *inter-partes* y no *erga omnes*.

Evidentemente, este fallo hace alusión al artículo 12 de la Ley 810 de 2003, tantas veces citado y mencionado, porque es la norma que establece los plazos de aprobación en el Concejo para las modificaciones excepcionales del POT.

Frente a la Sentencia del Consejo de Estado del 4 de septiembre de 2008. En esta sentencia se decide en segunda instancia una acción de nulidad interpuesta por el Concejo Municipal de Facatativá contra el Decreto 69 de 2002, mediante el cual el alcalde adoptó el POT para ese municipio. De la misma manera que en el caso de Salento, los fundamentos fácticos o hechos de la demanda, giran alrededor de los términos contemplados en los artículos 26 de la Ley 388 de 1997 y 29 del Decreto 879 de 1998. No se refiere a los supuestos normativos del artículo 12 de la Ley 810 de 2003, ya que al momento de la expedición del Decreto esta ley aún no estaba vigente.

Frente a la Sentencia del Consejo de Estado del 11 de Febrero de 2010: Se decide en segunda instancia la acción de nulidad contra el Acuerdo 017 del 11 de noviembre de 2003 expedido

por el Concejo Municipal, por medio del cual, se ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Ubaté. La demanda radica su fundamento en que no se cuenta con el concepto del Consejo Territorial de Planeación ni del Consejo Consultivo de Ordenamiento, no se garantizó el conocimiento masivo y que no tiene concordancia con el POT del año 2000 actualmente vigente. Igual que en las anteriores, esta no aplica como precedente jurisprudencial para el caso de Bogotá. Los fundamentos fácticos son diferentes, se trata aquí de un acuerdo y en el caso de Bogotá es un decreto.

DICEN QUE...

10.2 El Decreto 364 de 2013 es un nuevo POT y no una Modificación Excepcional porque cambia el modelo de ciudad, pasa de tener una red de centralidades a un modelo de una sola gran centralidad: Centro ampliado

La MEPOT es un manifiesto político pero carece de sustento técnico.

LO CIERTO ES QUE....

Algunos sectores afirman que se trata de un nuevo POT y no de una MODIFICACION EXCEPCIONAL porque, como lo afirma La Contraloría de Bogotá en Boletín de Prensa de Agosto 29, “ El Decreto Distrital 364 del 26 de Agosto de 2013, en su artículo 565, dispone de manera categórica ‘ derogar el decreto 619 de 2000, el decreto 469 de 2003 y el decreto 190 de 2004’ , normativas que, como bien se conoce, constituían el POT vigente hasta el 25 de los corrientes ”

Se trata de una MODIFICACION y no de un nuevo POT porque POR TÉCNICA JURÍDICA Y CON EL ÁNIMO DE NO TENER VARIOS DECRETOS CONFORMANDO EL POT DE LA CIUDAD, SE

DECIDIÓ PRESENTAR UN ARTICULADO QUE COMPILARA EL DECRETO 190 de 2004 CON LA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL (Decreto 364 de 2013)

El estilo o la técnica para incorporar las modificaciones no es un argumento jurídico para decir que es un NUEVO POT y no UNA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL.

Algunos sectores de la opinión pública señalan que se trata de un nuevo POT porque el articulado cambia el modelo de ciudad establecido en el Decreto 190 de 2004. Frente a esta posición existen varios argumentos que justifican una modificación excepcional de acuerdo con las razones establecidas

en la ley y en el Decreto 190 de 2004. Así como contenidos que dan cuenta de la continuidad de los aspectos estructurales planteados en el mismo.

Primero, la administración le dio continuidad a la discusión iniciada por el gobierno anterior en el año 2008, reconociendo la importancia de revisar el POT para responder a las transformaciones de la ciudad, **de tal manera que se puedan alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo consagrados en el Decreto 190 de 2004**. En particular, el objetivo 4 “Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural”. El objetivo 7 “Equilibrio y Equidad Territorial para el Beneficio Social”. El Distrito Capital promoverá el equilibrio y equidad territorial



en la distribución y oferta de bienes y servicios a todos los ciudadanos”. Así, **estos objetivos no fueron incorporados a la modificación excepcional por esta administración para ajustar el POT al Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”,** como afirman algunos grupos y sectores. En el sentido contrario, la administración, reconociendo la importancia de estos aspectos, les da continuidad al incluirlos en el Plan de Desarrollo y los ratifica en la modificación excepcional.

Así, ejes estratégicos del Plan de gobierno como **superar la segregación social, generar suelo para Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y Vivienda de Interés Social (VIS), disminuir factores que generan exclusión social y vulnerabilidad urbana (entre ellos los factores derivados de la degradación am-**

biental) hacen parte de los **objetivos de largo plazo contemplados en el Decreto 190 de 2004 y componen hoy en día el centro de una agenda global avalada por instancias multinacionales como la Organización de Naciones Unidas.**

El aporte del Decreto 364 de 2013 es ajustar las estrategias para el logro de estos objetivos.

Segundo. la Concertación ambiental con la Corporación Autónoma Regional en 2012, mostró la necesidad de adaptación y mitigación de la ciudad-región frente al cambio climático, en concordancia con la sostenibilidad ambiental consagrada en el objetivo 4 del Decreto 190.



DICEN QUE...

La adopción de la MEPOT por Decreto es un signo de autoritarismo del Alcalde porque no obedece a los intereses colectivos ni fue consultado con la ciudadanía. Participó menos del 1% de la población total de Bogotá.

Tercero, el proceso de *participación y discusión* del POT que este gobierno adelantó con la ciudadanía se hizo en coherencia con los principios democráticos consagrados en la Política Pública Distrital de Participación. El concepto favorable del CTPD -instancia que representa diversos sectores de sociedad civil- es muestra de un proceso satisfactorio.

Las propuestas ciudadanas fueron sistematizadas, estudiadas y evaluadas. Aquellas que cumplieron los criterios establecidos por la norma fueron incorporadas y a partir de ellas se modificó más de una cuarta parte del articulado. Entre octubre de 2012 y abril de 2013 se desarrollaron 231 encuentros ciudadanos, participaron 10 mil personas, 700 organizaciones y grupos sociales; se recibieron formalmente 2.600 propuestas y sugerencias; entre

noviembre del 2011 y abril del 2013 se respondieron más de 700 derechos de petición y solicitudes de información relacionadas con la MEPOT, en este periodo registramos más de 50 mil visitas de consulta a documentos de soporte y articulado de la MEPOT en la página web de la SDP.

El proceso de participación ciudadana en la formulación de la propuesta de Modificación Excepcional al POT, llevado a cabo entre noviembre de 2012 y abril de 2013, contó con la participación del 0,145% de los habitantes de la ciudad, ***superando proporcionalmente anteriores procesos de participación ciudadana en este tema.*** Por ejemplo, mientras esta administración recibió de la ciudadanía 3.051 opiniones, observaciones y/o recomendaciones que fueron fundamentales para reafirmar y consolidar la visión

del ordenamiento territorial que más le conviene a la ciudad, en la expedición del Decreto Distrital 619 de 2000, el cual formula el primer POT de Bogotá, la Administración del momento solo recibió de la ciudadanía 1.510 aportes¹. Esto demuestra que el proceso 2013 duplica el número de propuestas ciudadanas con respecto al del año 2000. Otro ejemplo que evidencia que la actual Administración ha mejorado la participación ciudadana en temas de ordenamiento territorial, indica que se ha triplicado el número de ciudadanos participantes, ya que en la revisión del POT de Bogotá del año 2003, la cual se expidió mediante Decreto Distrital 469 del año en mención, la participación ciudadana fue de 1.510 personas²

1 Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 619 de 2000, Considerando 5. POT Documento Resumen.

2 Se trata de personas vinculadas a la administración central y local, entidades de control (Personería, Contraloría) y de instancias y mecanismos de participación (JAL, CPL, Consejos Locales de Juventud, CLOPs, y vecinos. Alcaldía Mayor de

que representaban en su momento el 0,00038% de los 6.840.116 habitantes³ con que contaba la capital en ese año (Ver tabla 2)

Tabla 2. Procesos de participación POT años 2000 a 2013 en Bogotá D.C.⁴

PROCESO	EVENTOS	PARTICIPANTES	APORTES
Formulación y apropiación del POT 2000	305	S.D.	1.510
Revisión POT 2003	50	2.587	S.D.
Modificación Excepcional Período 2008 - 2011	241	18.574	3.692*
Modificación Excepcional Período 2012 - 2013	231	10.249	3.051

** Los aportes al proceso 2008 – 2011 se orientan especialmente al diagnóstico y más que al a formulación de la modificación al POT.*

Bogotá D.C. Documento informe: POT Bogotá. "Todas las Opiniones Cuentan". Bogotá, D.C., 2006, página 32

3 Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Indicadores Demográficos 1985 – 2005 para Bogotá, Colombia.

4 Fuentes:

Decreto 619 de 2000, Considerando 5; Alcaldía Mayor de Santa Fe Bogotá, POT Documento Resumen.

POT Bogotá. "Todas las Opiniones Cuentan". DAPD, Bogotá, D.C., 2006, p. 32 y ss.

SDP/Dirección de Participación. Base de Datos, Bogotá, D.C., Documentos de Archivo, 2011

SDP/Dirección de Participación. Base de Datos, Bogotá, D.C., Mayo de 2013.

Por lo tanto, esta administración no solamente ha cumplido cabalmente con el marco jurídico que traza el sendero para la modificación del POT, sino que ha superado los límites que históricamente se le han puesto a la ciudadanía para tomar decisiones de fondo frente al ordenamiento territorial de la ciudad.

ESTOS DATOS MUESTRAN UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN INFORMADA, DIVERSIFICADA, CALIFICADA Y DE INCIDENCIA, de acuerdo con el decreto 503 de 2011 que establece la política pública de participación del distrito capital. La evaluación de la participación debe obedecer a estos criterios de la norma y no a cálculos rasos que miden la participación comparando el número de participantes con el total de habitantes de la ciudad, criterio que no menciona ninguna norma. Ni siquiera

la participación electoral se mide con esos parámetros.

Cuarto. la realidad urbana ha cambiado y la norma en muchos casos ya no responde a las necesidades de la ciudad. En su lugar, ha incentivado el desarrollo desigual del territorio afectando el acceso a la ciudad construida en igualdad de oportunidades (acceso a la salud, educación, cultura, vivienda, vías y transporte, centralidades de empleo, espacio público) Por ejemplo, los procesos de densificación mediante construcción en altura han avanzado aceleradamente sin que exista un proceso paralelo de generación de espacio público.

Aunque el Concejo Distrital votó favorablemente la ponencia negativa del proyecto de acuerdo, el Alcalde, en virtud de la competencia que le otorga la ley

y obedeciendo los principios de celeridad, eficiencia y eficacia que rigen la función administrativa, decide decretar la modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Quinto. La MEPOT se hizo en concordancia con las razones citadas por el Decreto 190 de 2004, a saber:

1. Cambios significativos en las previsiones demográficas. Para la elaboración del POT en el año 2000 se utilizó el escenario medio de las proyecciones de demandas de agua de la EEAAB basados en los resultados del Censo de población de 1993. Estas proyecciones estimaban que en este periodo de tiempo habrían 160.348 nuevos habitantes por año. Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones del censo 2005, la tasa de crecimiento poblacional para el periodo 2000-2005,



descendió de 2,32% a 1,64% para 2005 y a 1,4% al año 2011. La tasa promedio de crecimiento anual de población en Bogotá para 2005-2012 fue de 1,45%. Se espera entre 2012 -2020 una tasa de crecimiento poblacional de 1,27%. *Es decir, aunque la población de Bogotá sigue creciendo lo hace a un ritmo cada vez menor.*

De esta forma, la población de 7.282.781 habitantes que estimó la EEAAB para el año General del censo 2005 estaba sobreestimada en 442.665 habitantes, ya que los resultados finales del ejercicio censal reportaron 6.840.116 habitantes para el Distrito Capital.

El incremento de población proyectado por la EEAAB para el periodo 1999-2010 estaba sobreestimado en 722.750 nuevos pobladores, es decir, menos de las proyectadas para el 2012 al 2020 .

DICEN QUE...

El POT no incorpora decisiones importantes en el tema de movilidad lo que implicará que el transporte en la ciudad empeorará cada día.

2. Necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de gran impacto en materia de transporte masivo, infraestructura, expansión de servicios públicos o equipamientos colectivos.

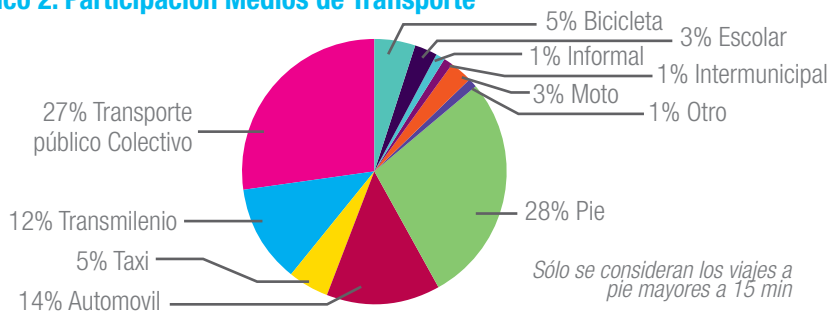
Además de los aspectos relacionados con el cambio climático y la obligación de adelantar una política de gestión de riesgos, la articulación del ordenamiento rural con la legislación nacional y la necesidad de armonizar y simplificar el

cuerpo de normas que rigen el ordenamiento territorial, la necesidad de disminuir los tiempos de desplazamiento y las condiciones de transporte son cruciales.

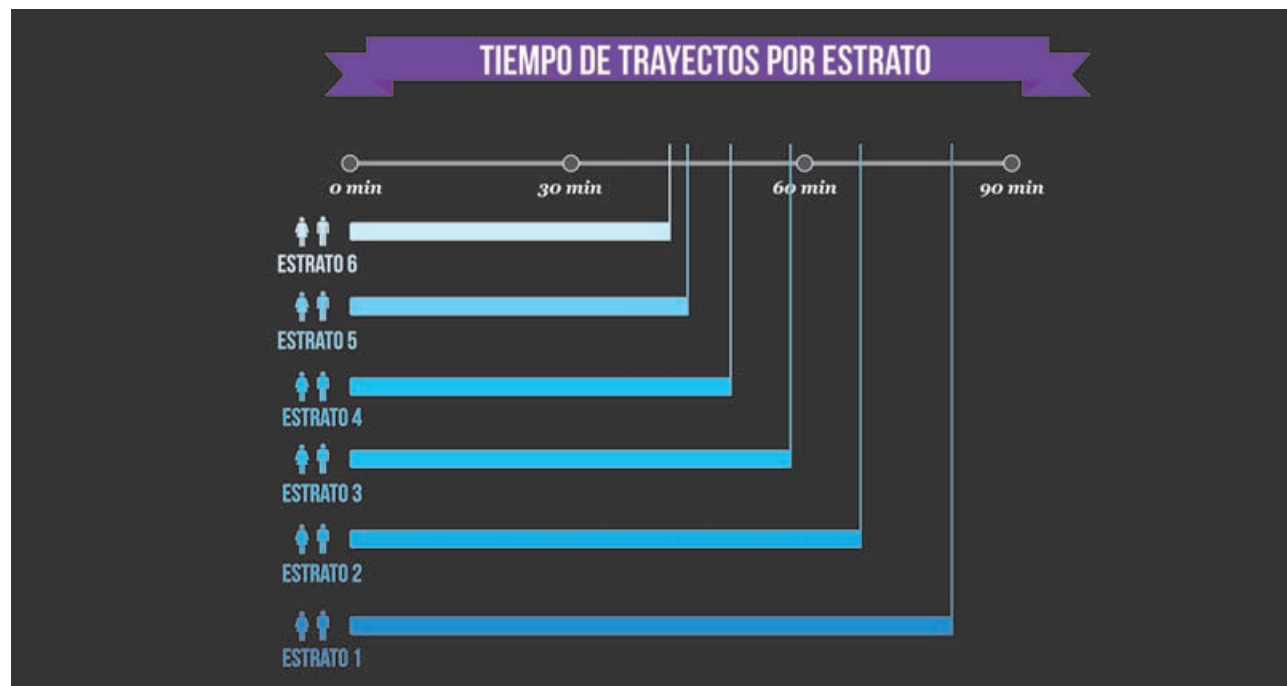
MOVILIDAD

Las cifras de la encuesta contratada por la Secretaría de Movilidad demuestran que, aún cuando aumenten los viajes en modos no motorizados, si no hay un mayor uso del transporte público colectivo-masivo, los beneficios derivados de un mayor uso de la bicicleta y la caminata se verán mimetizados por la tendencia a la atomización del transporte motorizado. Esto implica además que, el transporte público ha ido perdiendo una importante participación que se traduce en un aumento de los vehículos particulares y de las motos principalmente (Ver tabla 3)

Gráfico 2. Participación Medios de Transporte



Infografía 3. Tiempos de desplazamiento por estrato



En los últimos 3 años la velocidad en general ha tenido una importante reducción, siendo el transporte público colectivo el más afectado, con una reducción de aproximadamente 2,8% anual promedio frente a la reducción del 2,5% registrada para el transporte particular. Lo anterior sugiere que, con un aumento en los tiempos de viaje, se ha dado también una reducción de la velocidad de circulación por la congestión vehicular, el mal estado de las vías que van de la mano del crecimiento del parque automotor, el déficit financiero para cubrir la reparación total de las vías de la ciudad. No obstante, otra posible causa que pueda estar incidiendo de manera directa en los tiempos de desplazamiento y reducción de la velocidad puede estar relacionada con posibles aumentos de las distancias recorridas.

La población con menores ingresos y menor capacidad de pago es la que más ha recibido los impactos negativos de los cambios en los patrones de movilidad y la apuesta por constituir al Transporte Público como el estructurador del sistema de movilidad exige modificaciones en las decisiones de ordenamiento territorial.

El desarrollo del Sistema TransMilenio, desde la construcción de troncales por ejes viales existentes, estaciones y portales en diversos lugares de la ciudad, así como el avance por operación de transporte regulada y planificada por un ente público, ha traído cambios positivos en la movilidad de las personas que se han convertido en usuarios de este sistema: mayor seguridad, racionalización de los tiempos de desplazamiento, contribución a la organización de tráfico vehicular comparado con los

vehículos del Transporte Colectivo, mejores horarios y cobertura espacial en varios sectores de la ciudad.

El desarrollo de este sistema de transporte también ha tenido cambios significativos en el desarrollo urbanístico de la ciudad. En general, en las zonas con influencia de portales, estaciones y las mismas troncales se han incrementado la intensidad y la dinámica del uso del suelo, en muchos casos, este incremento en la intensidad se refleja en una mayor actividad económica y en una mayor valorización económica de los predios e inmuebles. Sin embargo, el Distrito Capital hubiese podido captar estas mayores valorizaciones como una fuente de ingresos públicos, o hubiese aprovechado para regular y armonizar en un mayor beneficio general, mediante operaciones urbanísticas o proyectos urbanos

más integrales. No solamente potenciando los beneficios positivos de las transformaciones del transporte sobre el territorio, sino también mitigando, reduciendo o previniendo los impactos negativos sobre el desarrollo urbano, para ello la MEPOT propone:

- A. Fortalecer el desarrollo urbano orientado al transporte sostenible, el transporte público como eje estructurante de la movilidad y el uso de modos no motorizados y modos complementarios de transporte.
- B. Redensificación urbana en torno a corredores de transporte de media y alta capacidad.
- C. Principios del diseño urbano orientado al transporte sostenible, instrumento fortale-

DICEN QUE...

El POT abandona a los sectores vulnerables de las zonas periféricas.

- cido de actuación: operaciones estratégicas.
- D. Financiación por cargas urbanísticas y normas sobre vocación y carácter de los componentes del subsistema vial.
- E. Incentivo para la movilidad peatonal, la prelación del peatón y el uso de modos complementarios en el marco de la intermodalidad en la ciudad.
- F. Red de estacionamientos públicos y articulación intermodal

y condiciones para reducir la oferta de estacionamientos privados en la ciudad.

AL CONTRARIO, LA MEPOT RESPONDE A LA OBLIGACIÓN DE ATENDER LAS NECESIDADES DE POBLACION DESPLAZADA Y VÍCTIMA DE BOGOTÁ

Bogotá es el principal centro urbano receptor de desplazados en el país: desde 1997 a diciembre de 2011 se registraron 320.518 personas en el sistema de información de población desplazada de la Presidencia de la República. Esta cifra representa casi el 10% de la población desplazada en el país. En el año 2000 había 32.289 personas desplazadas registradas y a mayo de 2013 el registro único de población víctima



registra casi 500 mil personas LO QUE SIGNIFICA QUE ESTA POBLACION CRECIO MAS DE 10 veces.

Frente a esta situación, la Corte Constitucional en el año 2011 expide el Auto 008, donde llama la atención del Gobierno Nacional por su incumplimiento en la política de vivienda para víctimas y le ordena presentar un informe que precise el mecanismo de concreción de la nueva política con participación de las víctimas y en concurrencia, coordinación y subsidiaridad con los entes territoriales. En el último auto de requerimientos en materia de vivienda para la población desplazada, el 116^a del 24 de mayo de 2012, la Corte reitera las órdenes impartidas al Gobierno Nacional, le recuerda sus compromisos en la audiencia del 13 de febrero y advierte a los mandatarios locales que están en la obligación de: regular

el precio del suelo, mejorar las condiciones de integración urbana e inclusión social, redistribuir la tierra urbana y rural, velar por la función social de la propiedad y hacer efectivo el derecho de vivienda digna para todos. Para esto, la Corte los invita a definir el uso del suelo en los planes de ordenamiento territorial, POT, bajo ese estado de emergencia humanitaria que representa el “estado de cosas inconstitucional”, porque si el POT privilegia los negocios inmobiliarios por encima de la vivienda de interés social y prioritaria, condenaremos a los pobres y a las víctimas a vivir en la periferia, en zonas de alto riesgo o en terrenos inundables.

- D. Alteraciones naturales en las condiciones del suelo o del medio ambiente que impliquen modificaciones al Plan.

El cambio climático es un asunto de preocupación global. Los estudios de la red de monitoreo del Distrito Capital muestran que la precipitación acumulada entre octubre y diciembre del 2010 estuvo por encima de los promedios

hasta la fecha registrados por Bogotá (Para zona de ladera 143% por encima).

Los eventos catastróficos por fenómenos naturales o antrópicos han tenido consecuencias severas en el Distrito Capital manifestándose en la pérdida de vidas humanas, económicas y afectaciones ambientales y sociales. Por este motivo, es una obligación adoptar oportunamente medidas de prevención y con ello evitar la pérdida de vidas e infraestructura y atenciones futuras de desastres.

Por ejemplo, el riesgo de remoción en masa se presenta principalmente en la construcción de asentamientos en sitios dedicados anteriormente a la explotación de canteras, en rellenos o taludes que no fueron construidos técnicamente e incluso por su ubicación en la ronda de las quebradas. Las zonas de amenaza se ubican en las localidades de Usaquén, Chapinero, San Cristóbal, Usme, Suba, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar. Según la FOPAE, hay 3 millones 550.693 personas en zonas de amenaza. Es decir, la mitad de la población de Bogotá.

Si hechos como éstos no ameritan una modificación excepcional, es decir, medidas de la administración para mitigar y gestionar el riesgo,

¿Cuáles son las condiciones que lo ameritarían?

www.sdp.gov.co



planeacionbogota



@planeacionbog



SecrDistdePlaneacion



Secretaría Distrital Planeación