



APORTES DESDE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA PARA LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE ACUERDO "Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."

EQUIPO DE TRABAJO

Universidad Nacional de Colombia

Dr. Arq. CARLOS ALBERTO TORRES TOVAR

Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia

Abogada GLORIA ESPERANZA NARVAEZ TAFUR

Especialización en Recursos Naturales, Magíster en Hábitat

Arquitecto DAVID MILLÁN OROZCO

Maestría en Política territorial y urbanística, candidato a Doctor en Estudios Territoriales

Historiador MARCO AURELIO PEDRAZA CANO

Magíster en Ordenamiento Urbano Regional

Abogado MEDARDO GALINDO HERNÁNDEZ

Especialista en Derecho Ambiental y Bioética

Arquitecto SERGIO ALEXEI TORRES BOLIVAR

Candidato a Magíster en Ordenamiento Urbano Regional

Lic. HÉCTOR JAIR PALOMÁ MERCHÁN

Licenciado en lingüística y literatura

Lic. HOSMAN HUERTAS

Profesor, Licenciado en Ciencias Sociales, Especialista en Gerencia Social de la Educación

Politóloga CAROLINA CATUMBA

Candidata a Magíster en Desarrollo Regional

Estudiantes Auxiliares

ANGÉLICA MILLARAI GIL CIFUENTES, Arquitectura

ALBA GABRIELA PEDRAZA SIERRA, Trabajo Social

DANILO ANDREY VALENCIA CASTAÑO, Geografía

JEISON ANDRÉS HINCAPIÉ RODRÍGUEZ, Administrador Público – Geógrafo, candidato a Magíster en Hábitat

JUAN CAMILO MARANTES, Antropólogo

Adm. Empresas MARTHA RUTH NASSAR

© 2019

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Escuela de Arquitectura y Urbanismo

Programa de Interacción con la Comunidad

Grupo de Investigación "Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad"

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	4
AVANCES Y RETROCESOS EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ.....	9
MODELO DE OCUPACIÓN	37
CIUDAD REGIÓN	53
ANÁLISIS DE ASUNTOS AMBIENTALES.....	62
ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS	77
EN TORNO AL COMPONENTE SOCIO ECONÓMICO EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ	85
GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ	107
ARTICULACIÓN DEL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO 2016 - 2020 “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS” CON EL PROYECTO DE ACUERDO DE JUNIO 2019 “POR EL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN GENERAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.”	132
PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	145
ENFOQUE DIFERENCIAL.....	154
GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL POT	161
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CONTENIDO NORMATIVO O NORMAS URBANÍSTICAS EN EL PROYECTO DE ACUERDO DE REVISIÓN GENERAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.....	163

INTRODUCCION

APORTES DESDE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA PARA LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE ACUERDO "Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."

El presente documento que ha venido siendo elaborado por un equipo de trabajo académico desde la Universidad Nacional de Colombia como aportes a la discusión, análisis y toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial de la ciudad para los próximos 12 años.

El documento parte de reconocer que para el día 14 de junio de 2019, la SDP radico en el CTPD y entrego al CTPD la versión del Proyecto de Acuerdo "Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.", y que el día 5 de agosto radico ante el Concejo Distrital un versión final del proyecto de Acuerdo que se encuentra en la página de la SDP con fecha 5 de agosto de 2019, una vez adelantados las etapas de diagnóstico y formulación, así como haber surtido el proceso de concertación de los asuntos ambientales ante la CAR y ante el CTPD.

Así y con el propósito de entender y comprender las múltiples apuestas que se han llevado a cabo desde diversos sectores, procesos y organizaciones sociales presentes en la ciudad, en relación al ordenamiento territorial en Bogotá y de modo particular los ajustes y revisiones al Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, la Universidad Nacional de Colombia hizo un ejercicio de sistematización y revisión de más de una centena de fuentes de información relacionadas con el ordenamiento territorial y sus múltiples variables. Este trabajo se compilo en un documento¹ mediante una serie de fichas con formato RAE (Resumen Analítico Especializado), organizadas por actores y categorías en el período de tiempo comprendido por las dos últimas décadas. Estas fichas buscan poner en evidencia apuestas y problemáticas que se han desarrollado en la ciudad en torno al ordenamiento territorial.

Con el fin de ubicar al lector estas fichas están distribuidas en ocho (8) ejes de análisis: Modelo de Ocupación, las tres (3) Estructuras generales a partir de las cuales se organiza el POT para Bogotá (Estructura Ambiental y de Espacio Público, Estructura Funcional y de Soporte, y Estructura Social y Económica), el eje de gobernanza vinculado con los procesos y dinámicas de participación, la relación ciudad-región, los enfoques y finalmente un análisis de las relaciones y articulaciones entre Plan Distrital de Desarrollo -PDD- y Plan de Ordenamiento Territorial.

Para construir una mirada desde los diferentes agentes urbanos presentes en la ciudad cada uno de estos ocho ejes de análisis se cruzaron con cuatro grupos de actores: los Procesos Sociales, los Actores (Públicos, Privados y Académicos), el CTPD, y la Universidad Nacional

¹ Universidad Nacional de Colombia (2019). Documento Compilatorio Fichas RAE. Consejo Territorial de Planeación Distrital -CTPD-. Convenio interadministrativo N° 264-2019 Secretaría Distrital de Planeación y Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

de Colombia. Así también se efectuó una Revisión de Prensa entorno al proceso seguido para la revisión general del POT.

Este Documento, consideramos fundamental darlo a conocer de la manera más amplia posible, tanto al Concejo de Bogotá como al conjunto de la ciudadanía para contribuir en el debate y acciones vinculadas con la definición del rumbo del ordenamiento del territorio de Bogotá para los próximos 12 años (2019-2031).

El Documento recoge los siguientes elementos:

1. Avances y retrocesos en los Planes de Ordenamiento Territorial de Bogotá
2. Acerca del Modelo de Ocupación
3. Consideraciones sobre la Ciudad y la Región
4. Análisis de asuntos ambientales
5. A propósito de la estructura funcional y de servicios
6. En torno al componente socio económico en el POT de Bogotá
7. Gobernanza, Gobernabilidad y Participación en el Ordenamiento Territorial de Bogotá
8. Articulación del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá mejor para todos" con el proyecto de acuerdo de junio 2019 "por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."
9. El programa de ejecución del POT
10. Como aparece el enfoque diferencial en el POT
11. Gestión y ejecución del POT
12. Algunas reflexiones sobre el contenido normativo o normas urbanísticas en el proyecto de acuerdo de revisión general del POT de Bogotá D.C.

Las siguientes 12 conclusiones son las que a nuestro modo de ver son las más destacadas y recogen las principales divergencias con el documento POT Radicado por la SDP al Concejo Distrital sin ser la únicas:

1. Población + vivienda + suelo de expansión (artículo 32 de la ley 388 de 1997. Ley 1469)
2. Cambios de uso de suelo en las zonas de la estructura ecológica principal por espacio público (Valle aluvial del Rio Bogotá y Humedales: transformación de zonas ambientales para la expansión urbana)
3. Modelo de desarrollo relación ciudad-regional sin concertación
4. Modelo ocupación: Denso y compacto Vs Denso y extenso evidencian una fuerte contradicción
5. Participación instrumentalizada e institucionalizada para darle legitimidad a un proyecto que no la tiene
6. Expansión VS densificación y renovación urbana
7. Movilidad: Sistema unimodal Vs sistema multimodal
8. Debilitamiento de la estructura económica de la ciudad (pequeña y mediana industria)
9. Ruralidad
10. Normativo
11. Papel de la institucionalidad pública e intereses que defiende
12. Desconocimiento del cambio climático y modificación de los niveles de riesgo evidenciados en los mapas de riesgo
13. Planeación como discurso vs proyectos como práctica

Un pequeño desglose de las mismas se presenta a continuación, señalando que las mismas se desarrollan en extenso a lo largo del presente documento.

La planeación de la ciudad, se ha caracterizado por propiciar la ocupación del suelo, a partir de relaciones económicas, basando las principales decisiones en una desigual relación entre el Estado y los agentes privados. De esta manera la gestión pública es débil frente a las acciones de los particulares con alta libertad de acción, lo que se puede observar en la presente Administración Distrital. Era de esperarse entonces que el modelo de ordenamiento propuesto, refleje que no hay políticas territoriales claras en defensa del interés general; una falta explícita de voluntad Estado frente a las demandas del conjunto de la población, y un juego de roles frágil frente a los diferentes agentes de poder en la toma de decisiones por el territorio.

A partir del ejercicio de acompañamiento que ha realizado la Universidad Nacional de Colombia al CTPD, se desarrolló un marco de principios que fijan la posición del Equipo técnico de la Universidad, frente al documento POT, el cual fue presentado por la Secretaría de Planeación al Concejo Distrital para su correspondiente debate y adopción. Estas apreciaciones son el resultado de las demandas a responder en materia urbana, por lo que se hizo urgente formular medidas para el desarrollo de la ciudad, y uno de los primeros esfuerzos para lograr dicho propósito era el de generar una legitimidad respecto a la participación frente al ordenamiento de la ciudad y de desarrollo de ella.

Uno de los principales retos de la planificación urbana, se relaciona con la ambivalencia entre lo rural y lo urbano, y la carencia de un modelo que vincule ambas configuraciones territoriales; sumado a esto hay un proceso disfuncional entre la planeación física del territorio a la planeación integral del desarrollo, que conlleva a generar problemas en relación con el suelo donde se espacializan los derechos y los deberes urbanísticos, también inequidades producidas por la planeación, usos del suelo, los pactos sociales. De tal manera, las actuaciones sobre el suelo rural y el desarrollo de los instrumentos propios de estos territorios, tales Unidades de planeación Rural, denotan que en el POT la población rural se ve mayormente afectada; además, como se constató en las audiencias públicas, algunas veredas de la ciudad no son consideradas en el ejercicio de ordenamiento.

En segundo lugar, la población que se plantea en el documento POT dista bastante de las cifras del DANE, lo cual permite inferir que las proyecciones para el número de viviendas y por ende la necesidad de conversión de suelo rural a urbano, no se ajusta a lo definido en el documento POT. Es decir, con el documento se pretendía proporcionar ciertas condiciones y herramientas que permitieran viabilizar la organización física del espacio urbano, a través de la consolidación de un modelo de ocupación territorial funcional y acorde a unas supuestas necesidades; sin embargo, la proyección de cifras incidiría negativamente en los procesos de crecimiento y en la definición de usos y actividades sociales y productivas en el mismo.

Se promueve con fuerza el Proyecto Ciudad Paz, constituido por las sub-ciudades: Ciudad Río, Ciudad Bosa y Ciudad Norte, que se concretan en los Proyectos Territoriales Estratégicos de crecimiento de la Revisión General del POT en Ciudad Norte, compuesta por cuatro

ciudades: Lagos de Torca, Ciudad la Conejera, Ciudad Arrayanes y Ciudad Encenillos; Ciudad Río; Lagos del Tunjuelo y Ciudad Usme, lo que sumado a la imprecisión en el manejo de los datos poblacionales, retoma la discusión por el modelo de ciudad que se pretende agenciar: si uno bajo el cual se densifiquen las zonas con posibilidades de consolidación y desarrollo al interior de la ciudad construida, o si es necesaria una extensión de la misma, lo que plantea problemáticas a entes territoriales vecinos, así como de disponibilidad de recursos, y la postergación de la segregación socio-espacial, donde son los ciudadanos quienes se ven mayormente afectados, debido a los forzosos movimientos pendulares y la escasa disponibilidad de equipamientos.

En otro aspecto, no se haya correlación entre las dinámicas socioculturales de los municipios ubicados en los anillos de influencia y que conformarían la Ciudad- región, lo que establece una serie de relaciones y vínculos con centros cuya polarización ejercen atracción a las actividades diarias, así como la generación de intercambios socioeconómicos que caracterizan la realidad regional. Los centros considerados como atractivos para la población corresponden a aquellos lugares donde existen un mayor grado de funcionalidad y especificidad en la atención de los servicios sociales, comerciales, económicos y culturales.

De tal forma, el desarrollo de las actividades económicas y sociales en los diferentes municipios, son producto de la intervención en el territorio dentro del contexto regional de la Sabana de Bogotá, que permite identificar un conjunto de flujos de intercambio con la región, configurando relaciones de metropolización intra e inter, y consolidando la aglomeración urbana de Bogotá. Estas actividades y usos del suelo dan paso a relaciones cuyo movimiento tienen como eje central las vías nacionales y departamentales, que comunican entre sí y con otros centros urbanos, en donde la oferta de bienes y servicios sumado a las disponibilidades estructurales generan un impacto, evidenciado en las maneras de dinamizar las economías y relaciones sociales, a partir del intercambio mutuo.

Otro punto importante dentro del análisis de vínculos existentes, es el que representa la dependencia de la atención de servicios públicos domiciliarios (agua potable, energía eléctrica y telefonía) en su mayoría suministrados por las empresas de Bogotá, lo cual afecta la economía local en consideración del bajo ingreso que representa el desarrollo de actividades de bajo valor agregado, además de condicionar la ocupación del espacio. Ello tiene una clara relación con el debilitamiento de la estructura económica de la ciudad. También el acelerado crecimiento urbano y los procesos de desindustrialización en Bogotá, supuso cambios espaciales como la dislocación de las construcciones destinadas a actividades industriales y logísticas, que devinieron en la localización de éstas en áreas urbanas, suburbanas y rurales aledañas.

Otro inconveniente que se destaca, es cómo desde las instituciones se ha dado trámite a un documento que ordena el territorio, pues desde la CAR con la resolución 497/2019, que adopta la variación del ancho de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental - ZMPA del río Bogotá para el área correspondiente al borde occidental de la ciudad, y también apartes de la Resolución 957/2019 CAR, por la cual se aprueba el ajuste y actualización del Plan de

Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá. Los participantes por unanimidad expresan que la Administración Distrital no socializó la incorporación en el Proyecto de Revisión General del POT de lo establecido en la Resolución CAR 957 del 2 de abril de 2019 (POMCA).

También se refiere a la protección del Área Forestal Protectora (ronda) del río Bogotá, que el Decreto Nacional 1449 de 1977 protege con una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a la cota máxima de inundación a los costados del afluente. Por su parte, la Administración Distrital en el Proyecto de Revisión General del POT incluyó para esta faja "hasta 30 metros" no "inferior a 30 metros", incumpliendo también lo preceptuado en el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR (determinantes ambientales).

Por lo anterior, es pertinente asumir que la recuperación del río Bogotá no se restringe a eliminar el valle aluvial, con el fin de poder dar vía libre a más construcción de vivienda, sino por el contrario, son espacios de amortiguación en los que se deben prohibir los usos para evitar eventos de origen natural.

Al respecto de lo anterior, tanto las franjas, como los niveles de riesgo se han modificado, lo cual permite destinar el suelo para otra clase de uso, distintos a los de protección, lo que plantea el interrogante de ¿los riesgos existen mientras no haya un desarrollador urbano que usufructúe el suelo?, pues no es claro, cómo se pueden ver reducidos sin una mínima intervención.

Como otro gran inconveniente, se tiene que la planeación en cuanto a movilidad aún se debate entre sistema unimodal y multimodal, lo que, para una ciudad como Bogotá, debería haberse resuelto por la multimodalidad, pues se carece de conexiones, especialmente en las periferias, impidiendo la cohesión territorial, así como promoviendo la expansión y extensión de la mancha urbana. Por lo anterior, el documento POT presenta avances en materia de troncales del sistema masivo de Transmilenio, pero no se hace de la misma manera, al momento de proponer una integración frente a nuevas formas de movilidad, con lo cual se maneja un sistema obsoleto y que no responde a las necesidades cambiantes.

La estrategia de desarrollo y la reconversión de económica locales debe reconocer y aceptar la diversidad de las medidas que deben tomarse para fortalecer el desarrollo; no se descartan las demás estrategias, por el contrario se reconoce que no son irreconciliables, ni enteramente satisfactorias, los polos de desarrollo son benévolos en la medida en la que se complementan con un conjunto de otras intervenciones vitales para la consolidación de un proyecto común, tales como vivienda social, acceso a la ciudad y bienes económicos y conservación ambiental, bajo una triada naturaleza-ser humano-individuo, todos ellos en un medio específico.

Bogotá D.C.
30 de agosto de 2019

AVANCES Y RETROCESOS EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ

Introducción

La Administración Distrital derogó y expidió Actos Administrativos, relacionados con temas como el cambio de uso de suelo de rural y de protección a suelo de expansión urbana, humedales, áreas inundables, reservas naturales, bosques, el valle aluvial del Río Bogotá, cambio climático y riesgos, entre otros, que utilizó para fundamentar el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT no siempre de manera conforme al espíritu jurídico de la Ley 388 de 1997. El articulado, el Documento Técnico de Soporte - DTS, la Memoria Justificativa y los documentos, que hacen parte del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT, contienen programas, estrategias y proyectos contrarios al Principio de precaución, al Principio de progresividad y no regresividad, comprendidos en el régimen jurídico colombiano, afectando de manera negativa el ejercicio y el goce efectivo de los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos.

El objetivo de este documento es presentar los avances y los retrocesos en los Planes de Ordenamiento Territorial de Bogotá desde la primera propuesta presentada por la Administración Distrital ante la CAR en 1998 hasta el actual Proyecto de Acuerdo de Revisión General radicado en el Concejo Distrital el 5 de agosto de 2019 y mostrar una síntesis cronológica de los Actos Administrativos derogados y/o modificados por la Administración Distrital.

1. Concertación para el primer POT de Santa Fe de Bogotá

La Alcaldía Mayor, en agosto de 1998, presentó la primera versión del Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá a la CAR, que no aprobó el Proyecto por no cumplir los requisitos establecidos en la Ley 388 de 1997 y su Decreto Reglamentario 879 de 1998 y, el 23 de noviembre de 1998, entregó al Distrito Capital un documento denominado "*Observaciones y recomendaciones para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá D.C.*" con el propósito que la Administración Distrital realizase los ajustes al Proyecto.

El 18 de noviembre de 1998 la Alcaldía Mayor presentó ante la CAR una segunda versión mejorada del Plan de Ordenamiento Territorial y, además, el 11 de diciembre de 1998 envió a la CAR un escrito, informando, entre otras, que le entregaría una nueva versión de articulado; por esta razón la CAR contestó que, en los términos del Artículo 24 de la Ley 388 de 1997, una vez recibida la versión definitiva del articulado, iniciaría el proceso de evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial.

El 2 de febrero de 1999 el Distrito Capital radicó en la CAR un escrito, relacionado con la delimitación de las áreas protegidas, y el 19 de febrero de 1999, sin haber presentado la

nueva versión del POT, interpuso ante la misma Corporación un recurso, solicitando se declarase el silencio administrativo, porque la CAR no se había pronunciado respecto a la segunda versión de la propuesta del POT, radicada el 18 de noviembre de 1998².

La CAR el 8 de marzo de 1999 promulgó la Resolución 304, negando al Distrito Capital el recurso de apelación por silencio administrativo y en la misma fecha expidió la Resolución 305, resolviendo no aprobar el POT de Santa Fe de Bogotá, presentado el 18 de noviembre de 1998, por no cumplir los requisitos de Ley, ni adoptar las recomendaciones y las observaciones entregadas por la Corporación, no prever los impactos ambientales sobre el desarrollo regional y los municipios vecinos, planteando una expansión indefinida de la ciudad sobre los Bordes Norte, Occidental y Sur, por ser incompatible con la conservación de la Sabana, de los ecosistemas estratégicos como los cerros, los bosques relictuales, los humedales, las quebradas y la ronda del Río Bogotá, no garantizar el tratamiento de las aguas residuales y de los residuos sólidos (lixiviados, residuos peligrosos) y, relacionado al sistema vial, por no proteger los ecosistemas de humedales, el valle aluvial del Río Bogotá ni la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (vía longitudinal de oriente)³.

El 2 de noviembre de 1999 con la expedición de la Resolución 1869 la CAR declaró concluido el proceso de concertación del POT de Santa Fe de Bogotá, manifestando que no se habían concertado temas como la expansión urbana, el perímetro urbano respecto al corredor de la Autopista Norte y la clasificación del suelo para determinadas áreas de protección (humedales y rondas de ríos) y señalando, como temas excluidos, las competencias, jurisdicciones y trámites ambientales respecto a la actividad minera, a los residuos sólidos, al sistema de transporte masivo, a las metas y plazos para la ejecución de los programas de las aguas residuales. La CAR determinó que el Distrito Capital, en el Borde Norte, debía evitar la conurbación con los municipios limítrofes, asegurar la conexión entre restos de ecosistemas originales de los cerros, de la planicie de la Sabana y del valle aluvial del Río Bogotá, garantizar la conservación, mejorar la biodiversidad y cumplir con el Artículo 61 de la Ley 99 de 1993⁴.

El 15 de diciembre de 1999 el Ministerio del Medio Ambiente, por Resolución 1153, fijó determinantes para el POT de Santa Fe de Bogotá; conformó un Panel de Expertos con el propósito de recibir un concepto técnico sobre la definición de lineamientos de política para el desarrollo integral de la Sabana de Bogotá; ordenó a la CAR y al Distrito Capital resolver los desacuerdos en la expansión del Borde Norte y tener en cuenta las observaciones al POT del documento de la CAR "Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá"⁵, el cual recomienda que en el norte se debe conservar los últimos restos del complejo ecosistema de la Sabana, crear y restaurar una gran reserva natural desde el Río Bogotá hasta la cresta de los Cerros Orientales.

² Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Capítulo 6.

³ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Capítulo 6.

⁴ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Capítulos 5 y 6.

⁵ Van der Hammen, Thomas y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 1998; Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

El Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá⁶ presenta un estudio analítico de la Sabana de Bogotá, examinando aspectos históricos, geográficos, geológicos, hidrogeológicos, hidrológicos, biológicos y ecológicos. La investigación de la Cuenca Alta del Río Bogotá comprende el estudio de toda la unidad del área desde su nacimiento, paramos circundantes, afluentes, hasta la salida del río del altiplano, las subcuencas de los ríos Bojacá, Subachoque, Frio, Tunjuelo, Teusacá, Tominé, Checua, Neusa y otras microcuencas de quebradas; analiza la relación entre vegetación, clima y suelo en los ecosistemas potenciales de Páramo, Bosque Andino alto y bajo, xerofítico, zonas inundables y humedales; estudia aspectos relacionados con la vegetación, la biodiversidad, la conservación de los suelos y del agua (agua subterránea, recarga de acuíferos, cantidad de agua disponible, forma de obtenerla y medidas de recuperación); indaga sobre el uso de la tierra (agricultura, ganadería y floricultura).

El profesor Van der Hammen demuestra la necesidad de declarar reservas naturales, de una nueva política de reforestación y de desarrollar un plan (y mapa) de la Estructura Ecológica Principal, expone la problemática ambiental de la Sabana de Bogotá, su degradación y deterioro causados por falta de planeación, inexistencia o inaplicabilidad de la legislación sobre el ordenamiento ambiental del territorio y el incremento de la población humana; también presenta los problemas de erosión y degradación de los suelos, consecuencia de la destrucción y desaparición de la vegetación originaria y los efectos negativos sobre la fauna nativa; además, expone los problemas ocasionados a los ecosistemas de páramo por la actividad ganadera, las quemas y los cultivos de papa.

La investigación del profesor Thomas van der Hammen es una herramienta para el conocimiento de la problemática ambiental de la Sabana de Bogotá y la Cuenca Alta del Río Bogotá. El estudio elabora los lineamientos para la formulación del ordenamiento ambiental de este territorio y recomienda soluciones; explica como los ecosistemas (clima, suelo, flora, fauna, agua, etcétera) no subsisten de manera independiente, sino que se encuentran interrelacionados unos a otros, y plantea la importancia de la articulación de las diferentes Entidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones para la protección del entorno o el medio ambiente, porque una acción en cualquier parte del territorio tiene influencia sobre grandes extensiones en toda la cuenca.

La investigación concluye que la Sabana de Bogotá se encuentra ambientalmente muy deteriorada por la fuerte contaminación de aguas, suelos y aire; su destinación prioritaria debe ser la agropecuaria y forestal⁷; los procesos de urbanización e industrialización deben ser limitados; los páramos, bosques nativos, cerros, áreas erosionadas, valles de los ríos y humedales necesitan una protección especial, como reforestación y revegetalización, para proteger la biodiversidad y establecer corredores de vida.

El 12 de abril de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente recibió el Concepto del Panel de Expertos compuesto por 5 partes: **1. La riqueza ecológica, histórica y cultural.** La Consti-

⁶ Van der Hammen, Thomas y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 1998; Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

⁷ Ley 99 de 1993, Artículo 61.

tución Política ordena al Estado, al Alcalde Mayor, al Concejo, a los propietarios y a la sociedad civil proteger y conservar las áreas con un importante función ecológica, histórica y cultural como son las localizadas en el extremo norte del Distrito Capital entre las calles 170 al suroccidente y 192 al sur oriente, el Río Bogotá al occidente y noroccidente, los cerros orientales al oriente y el límite con el Municipio de Chia al norte. La recuperación y conservación de esta zona es importante para la preservación del agua, además sus condiciones geológicas, de suelos, drenaje, pluviosidad y morfología la exponen a inundaciones, por lo tanto su desecamiento para urbanizarla es costoso y causa riesgos. **2. La protección y el contexto del ordenamiento.** El proyecto urbanístico de expansión al norte, expuesto en la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial de Santafé de Bogotá (1999), debe ser ubicado en ecosistemas poco valiosos y sin reducir los suelos agropecuarios. **3. El imperativo de la visión regional y el papel de la nación.** Es inaplazable la necesidad de concertar el ordenamiento del territorio y suscribir acuerdos entre el Distrito Capital y los municipios vecinos para evitar la conurbación y garantizar la protección de la Sabana de Bogotá. **4. Sugerencias para un modelo de ordenamiento posible en la zona norte de Bogotá.** El Concepto propone delimitar la zona norte de Bogotá, muy importante en la dinámica ecológica regional y nacional, dividiéndola en 7 subzonas y sugiriendo su categoría. 1. Occidente de la Avenida Longitudinal de Occidente - ALO con categoría de zona rural, distrito de conservación de suelos. 2. Valle inundable del Río Bogotá y sus humedales con categoría de áreas de infiltración para recarga de acuíferos y/o distritos de conservación de suelos y restauración ecológica. 3. Franja de conexión, restauración y protección con categoría de área forestal protectora. 4. Áreas de conservación de suelos con categoría de distrito de conservación de suelos y restauración ecológica. 5. Franja de vivienda al oeste del bosque. 6. Zona de urbanización. 7. Áreas de densificación. **5. Conclusiones y recomendaciones.**

El Ministerio del Medio Ambiente analizó el Concepto del Panel de Expertos, reconociendo la presencia, en el Borde Norte y Noroccidental, de ecosistemas de importancia regional como los Cerros Orientales, Cerro de La Conejera y de Torca, el valle aluvial del Río Bogotá, los humedales de Guaymaral - Torca y la planicie conectante, la cual constituye la principal fuente de recarga de acuíferos de la Sabana Norte y ofrece los mejores suelos para actividades agrícolas, ameritando un manejo ecosistémico, regional e integral, que garantice su protección y uso racional, además reconociendo que estos ecosistemas, de manera integral, son de especial importancia para garantizar la conectividad ambiental y funcional entre la Sabana Central y el valle de los Ríos Bogotá y Frío en el costado Norte de la Sabana.

El 17 de mayo de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente por Resolución 475 resolvió, entre otras, que el POT de Santa Fe de Bogotá debía incorporar las áreas correspondientes a los Bordes Norte y Noroccidental⁸, definir dos Áreas de Expansión Urbana (AEU-1 y AEU-2)⁹, dos Áreas rurales (AR-1 y AR-2)¹⁰ y Áreas Protegidas: AP-1 Ronda Hidráulica y Zona de Manejo Ambiental del Río Bogotá y de los elementos del sistema hídrico conectantes con AP-2 Reserva Forestal Regional del Norte (franja conectante de la Reserva Forestal Protectora

⁸ Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 1.

⁹ Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 2.

¹⁰ Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 3.

"Bosque Oriental de Bogotá" con el sistema del valle aluvial del Río Bogotá-humedal La Cojejera, con un ancho mínimo de 800 metros) y AP-3 Parques Ecológicos Distritales de Humedales¹¹; además, prescribió que la Zona 3 (denominada por el Panel de Expertos subzona 3 Franja de conexión, restauración y protección) fuera declarada como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, concertándose entre la CAR y la Autoridad Ambiental Distrital la definición de sus usos, delimitación y Plan de Manejo¹² y que en el área del corredor de la Autopista Norte (AP-2) se priorizase la preservación y conectividad de los sistemas hídricos y corredores biológicos de las Reservas Forestales del Norte y de los Cerros Orientales¹³.

El 28 de junio de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente resolvió con Resolución 621, entre otras, que la Zona 3 "*Franja de conexión, restauración y protección*" hace parte del componente rural y que la CAR debe declararla Área de Reserva Forestal Regional del Norte; en el Plan de Manejo Ambiental, además, la Corporación debe especificar los linderos, las previsiones relativas a los usos, las medidas de conservación y restauración y los mecanismos de coordinación con el Distrito Capital para garantizar la conservación y el manejo de la Reserva¹⁴; el régimen de usos y el Plan de Manejo Ambiental del Área de Reserva Forestal Regional del Norte debe garantizar su carácter conectante entre los ecosistemas de Cerros Orientales y el valle aluvial del Río Bogotá, mantener y/o recuperar la cobertura vegetal protectora¹⁵; los desarrollos residenciales e institucionales existentes, construidos en el Área de Reserva Forestal Regional del Norte con el cumplimiento de las normas legales¹⁶, deben permanecer. El Ministerio resolvió que lo establecido en esta Resolución debía incorporarse en el articulado, cartografía y demás documentos del POT de Santa Fe de Bogotá.¹⁷

En el 2000 ante las contradicciones con la Administración Distrital en el proceso de concertación del POT, la CAR publicó el libro "*Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana y Sostenibilidad*", explicando la posición de la Corporación frente a los temas concertados y no concertados del primer POT de Santa Fe de Bogotá, como defender la Sabana de Bogotá, declarada de interés ecológico nacional por la Ley 99 de 1993, ante los "*poderosos intereses económicos de particulares*"¹⁸, permitir a los municipios sabaneros la participación en las decisiones, derecho amenazado por las medidas unilaterales tomadas por Bogotá¹⁹ y contribuir al estudio de la problemática ambiental regional y urbana.

El libro describe de manera detallada el proceso de la concertación²⁰ para la expedición del primer POT de Santa Fe de Bogotá, explica temas como los diferentes "mitos"²¹, que por la desinformación de la colectividad se transforman en realidades; "mitos" exhibidos por el Distrito Capital para justificar la expansión urbana en el Borde Norte de la ciudad, como por

¹¹ Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 4.

¹² Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 5.

¹³ Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 7.

¹⁴ Resolución 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 3.

¹⁵ Resolución 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 4.

¹⁶ Resolución 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 6.

¹⁷ Resolución 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, Artículo 9.

¹⁸ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Página 11.

¹⁹ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Página 12

²⁰ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Capítulo 6.

²¹ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Capítulo 2.

ejemplo la disminución del área expandida por habitante, la sobredensificación de población y vivienda en la ciudad, manifestando que la densidad causa cambios en los usos del suelo, incrementa los precios de la tierra y produce congestión y contaminación, declarando que no hay posibilidad de redensificación y renovación, ni donde ubicar a 1.8 millones de habitantes, afirmando que en el Borde Norte se encuentran los mejores suelos para urbanizar, realizar proyectos de VIS y que este sector es un kikuyal para vacas; por último el libro describe el mito de la relación directa en una ciudad entre competitividad y volumen de población.

Esta publicación de la CAR desarrolla el concepto de Estructura Ecológica, Estructura Morfo-pedológica, Estructura Biótica y Estructura Hídrica²², además, describe los 4 modelos de ordenamiento territorial: Ciudad dispersa, Ciudad concentrada, Metrópoli única altamente integrada y Sistemas de ciudades integradas y diversas²³. El capítulo 5 está dedicado al estudio de la problemática del Río Bogotá.

El libro, además, analiza la problemática ambiental y urbanística de la ciudad de Bogotá y de la región frente a la expedición del primer POT de Santa Fe de Bogotá, profundizando temas como la expansión urbana, el crecimiento de la población, la calidad del agua, la contaminación, la disponibilidad de agua para Bogotá y la región, el tratamiento de las aguas residuales de Bogotá y la Sabana, la recuperación del Río Bogotá y el control de vertimientos.

La tesis sustentada por la CAR en este estudio, a través del análisis del proceso de concertación del primer POT de Santa Fe de Bogotá, demuestra que la Ley 388 de 1997, planteando un ordenamiento territorial sin marco nacional y regional, sino empezando por la célula municipal, no logra corregir los desequilibrios socioeconómicos, ni resolver problemas ambientales, por el contrario como en el caso de Bogotá, el POT magnifica los impactos negativos²⁴, promoviendo la conurbación con los centros vecinos.

2. Concertación entre el Distrito Capital y la CAR para los POT 469/2003 y 190/2004

La concertación entre el Distrito Capital y la CAR relacionada con la estructura ecológica, los corredores ecológicos principales, la clasificación de los usos del suelo, los procesos de expansión urbana, las obras de infraestructura (vías), la expansión y la urbanización desordenada sobre la zona norte, el Río Bogotá y su valle aluvial, la recreación pasiva, entre otros, se realizó a partir del 28 de julio de 2003, cuando la Administración Distrital radicó en la CAR para su consideración el Proyecto de Revisión, el cual terminó a finales del mes de agosto del mismo año con la suscripción del Acta de Concertación.

En el Decreto Distrital 469 de 2003 el modelo de ordenamiento apunta a una visión de red de ciudades, además se modifica la propuesta técnica prevista para el sistema de descontaminación y tratamiento del Río Bogotá. El Modelo de ordenamiento territorial establecido en este POT cambia de modelo cerrado a un modelo abierto, reconociendo a Bogotá como nodo

²² Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Capítulo 3.

²³ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Capítulo 4.

²⁴ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, 2000; Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. Página 12.

principal de la Red de Ciudades de la Región Bogotá - Cundinamarca para mejorar la seguridad alimentaria, ciudadana y humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo.

El Artículo 285 del Decreto Distrital 469 de 2003 ordena al **Alcalde** compilar las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 y expedir el nuevo **Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá**, Decreto Distrital 190 del 22 de junio de 2004, **cuyos objetivos principales** son planear el ordenamiento a largo plazo, pasar de un modelo de ciudad cerrado a un modelo de ciudad región abierto y diversificado con un centro especializado en servicios, vincular la planeación del Distrito Capital al sistema de planeación regional, controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y en su periferia para promover la desconcentración urbana y el desarrollo sostenible del territorio rural, impulsar el equilibrio y la equidad territorial para el beneficio social.

El Decreto Distrital 190 de 2004 plantea evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes.

Para la expedición del Decreto Distrital 190, POT vigente de Bogotá, el Distrito Capital no realizó el proceso de Concertación con la CAR, porque este Decreto corresponde a la compilación de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. El actual Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá no incorporó temas fundamentales como gestión del riesgo (sólo identificó algunas amenazas), adaptación al cambio climático y resiliencia urbana.

3. Concertación para la Modificación Excepcional del POT

La Administración Distrital presentó a la CAR, en 2010, la documentación inherente al Proyecto de Modificación del Plan de Ordenamiento Territorial y, en noviembre de 2011, firmó con la CAR el Acta de Concertación parcial de los temas ambientales, adoptada por Resolución 2921 de noviembre 4 de 2011. En esta primera etapa quedaron pendientes por concertar temas como la clasificación y usos del suelo del norte, la reclasificación del suelo en el sector denominado Mudela del río, la aclaración sobre la localización del Desarrollo Arrayanes al exterior de la Reserva Thomas van der Hammen, la reclasificación a suelo rural del asentamiento El Bosque km 11 en la Localidad de Usme y el Área de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

El 28 de agosto de 2012 la Administración Distrital y la CAR firmaron el Acta N°. 2, segunda etapa, donde se concertaron los temas no acordados en 2011 y se incluyeron otros, que en parte modificaron lo acordado en 2011, como la gestión integral del riesgo, los ajustes a la composición de la estructura ecológica principal, la prohibición de nuevas actividades extractivas de recursos naturales no renovables y la posibilidad de hacer ajustes a los trazados viales de las vías de integración regional a su paso por el Río Bogotá ante condiciones de protección ambiental y de prevención de riesgo.

El 31 de octubre de 2012 la Administración Distrital y la CAR firmaron el “*Acta de Concertación Final*”, la cual recogió lo concertado en 2011 y 2012, declarando concluido el proceso de concertación de la modificación de normas urbanísticas del POT de Bogotá.

El 29 de enero de 2013 la Administración Distrital y la CAR firmaron la Resolución 124, declarando concertados los asuntos concernientes al Proyecto de Modificación Excepcional del POT de Bogotá.

El 26 de agosto de 2013 el Alcalde Mayor expidió la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá - MEPOT, Decreto Distrital 364, el cual amplió en aproximadamente 19.161 hectáreas las áreas protegidas del Distrito Capital, equivalentes a un 24.3% de las áreas ya existentes, estableció normas jurídicas para disminuir la vulnerabilidad territorial de Bogotá frente a las amenazas del cambio climático con medidas de adaptación y mitigación para proteger la vida y la funcionalidad ambiental de los espacios naturales de montaña, ríos, quebradas, humedales, entre otros, determinó una variación sustancial en la Estructura Ecológica Principal, incorporando adicionalmente un total de 36.900 hectáreas, pasando de 86.714 a 123.614 hectáreas; además, incrementó nuevas áreas protegidas distritales asociadas a Parques Ecológicos de humedal (273 hectáreas en 6 humedales existentes), nuevas figuras como los Parques de Protección por Riesgo (más de 1800 hectáreas), nuevos humedales (La Isla y Ubaguaya), ampliación de parques de montaña (La Conejera, Cerros de Suba); estableció restricciones para la construcción en zonas de amenazas alta y media por inundación, criterios de ecourbanismo en nuevos proyectos, normas para ordenar y proteger las zonas rurales y acciones e instrumentos para enfrentar el cambio climático.

La Modificación Excepcional del POT definió y presentó los componentes de la Estructura Ecológica Principal 1. Sistema Distrital de Áreas Protegidas. 2. Áreas de especial importancia ecosistémica y 3. Elementos conectores complementarios. Además, un aspecto importante de la MEPOT fue la revitalización de la ciudad, entendida como un desarrollo sostenible y un ordenamiento con el agua como elemento central, minimizando las vulnerabilidades futuras derivadas del cambio climático.

En la historia del ordenamiento territorial de Bogotá con la MEPOT por primera vez se logró la concertación total entre la CAR y la Administración Distrital.

El 27 de marzo de 2014 el Consejo de Estado por Auto CE 624 suspendió provisionalmente el Decreto Distrital 364 de 2013 - MePOT y el 17 de mayo de 2019, en Sentencia de primera instancia, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá declaró su nulidad.

4. Vigencia del actual Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto Distrital 190/2004

La Ley 388 de 1997 dispuso, en el Artículo 28, modificado por el Artículo 2 de la Ley 902 de 2004, respecto a la vigencia y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial “...*Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:*”

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

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado..."

La ciudad de Santa Fe de Bogotá adoptó su primer POT, por Decreto Distrital 619 de 2000, estableciendo en el Artículo 97 que la vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial sería igual " ...a la del tiempo que faltare por terminar la actual administración del Distrito Capital y tres administraciones más..."

El Decreto Distrital 190 de 2004, **en el** Artículo 149, preceptuó que la "vigencia del contenido general del Plan de Ordenamiento Territorial (artículo 97 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 118 del Decreto 469 de 2003), que los objetivos, políticas y estrategias de largo plazo y los contenidos estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial, tendrán una vigencia igual a la del tiempo que falta para terminar la actual administración del Distrito Capital y cuatro (4) periodos constitucionales de gobierno de las próximas administraciones." Lo anterior puede ser interpretado que la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se podrá realizar a partir de 2019 y antes de esta fecha se pueden hacer modificaciones excepcionales de las normas urbanísticas estructurales del POT.

Otra interpretación puede ser que a partir de lo establecido en el Artículo 118 del Decreto Distrital 469 de 2003, que adiciona un periodo constitucional más a la vigencia del POT del 2000, el término no se cuenta a partir del 2003, sino desde el momento de la expedición del Decreto Distrital 619 de 2000. Con este planteamiento la vigencia del contenido general del POT concluyó a finales de 2015 y no en el 2019. Esto significa que, de acuerdo con lo preceptuado en el Artículo 28 de la Ley 388 y en el Artículo 5 del Decreto Nacional 4002 de 2004, el actual POT debió revisarse a partir de 2015.

5. Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT 2018 - 2019

El Distrito Capital, en el marco de la formulación del Proyecto de Acuerdo, por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial - POT 2019, ha concertado con la CAR temas y problemas, que desde hace veinte años afectan a Bogotá, como la movilidad (vías), la urbanización de los bordes de la ciudad, la descontaminación del Río Bogotá, la protección de reservas naturales y del valle aluvial del Río Bogotá, la recuperación de quebradas y humedales, demostrando que, a pesar de los estudios técnicos, científicos, sociales y jurídicos, contratados en el transcurso de los años, no hay voluntad política firme y real para examinar, estudiar y solucionar estas problemáticas.

La concertación, relacionada con el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT para Bogotá, se fundamenta en lo establecido por el Artículo 28 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el Artículo 1 (parágrafo 6) de la Ley 507 de 1999, que faculta a la CAR para

realizar este procedimiento. Además, el numeral 4 del Artículo 28 de la misma Ley 388 y el Decreto Nacional 2079 de 2003, en su Artículo 1, establecen que las revisiones de los POT se someterán a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstos en los Artículos 24 y 25 de la Ley 388. El Decreto Nacional 4002 de 2004 en el Artículo 6 prescribe que las modificaciones excepcionales a las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo, definidas en el componente general y urbano del POT, podrán emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos, que dan lugar a su modificación.

El 18 de noviembre de 2018 la Administración Distrital subió a la página web de la Secretaría Distrital de Planeación el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT.

El 4 de junio de 2019 la CAR y la Administración Distrital firmaron el "*Acta de Concertación de los asuntos ambientales del proceso de Revisión General del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*" y el 6 de junio de 2019 la CAR expidió la Resolución 1628 "*Por la cual se acoge el acta de concertación de los asuntos ambientales concernientes al proyecto de revisión general y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial-POT de Bogotá*".

6. Síntesis cronológica de los Actos Administrativos derogados y/o modificados por la Administración Distrital

Se presenta una síntesis cronológica de los Actos Administrativos derogados y/o modificados por la Administración Distrital con el propósito de justificar el cambio en el uso del suelo y la expansión urbana, afectando de manera negativa la Estructura Ecológica Principal para desarrollar los Proyectos Territoriales Estratégicos de crecimiento, descritos en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de Bogotá, radicado el 5 de agosto de 2019 en el Concejo Distrital, sin tener en cuenta las cifras demográficas del DANE del Censo de 2018, al contrario la Administración Distrital ha utilizado cifras poblacionales no conformes con los datos del Censo DANE, con diferencias en densidades respecto a la realidad de la población y al número de viviendas, para justificar el cambio del uso del suelo de rural y protección a suelos de expansión o suelo urbano. Es de resaltar, además, que la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente, entre los años 1998 y 2000, en el marco de la concertación del primer POT, no permitieron al Distrito Capital desarrollar la expansión urbana en los Bordes de la ciudad.

Entre los ecosistemas del Distrito Capital afectados negativamente para favorecer el desarrollo de proyectos urbanísticos, actividades mineras y ampliación o construcción de nuevas vías vehiculares, se encuentran reservas forestales, un bosque subxerofítico, nacimientos de agua, áreas inundables, humedales, quebradas, ríos, áreas forestales protectoras y/o rondas; estos ecosistemas tienen un alto valor ecológico por albergar cuantiosa biodiversidad, prestar servicios ambientales y regular la conectividad y calidad hídrica, razón por la cual en el año 2000 el Ministerio del Medio Ambiente consideró de vital importancia para Bogotá declarar y restaurar en la zona norte de la ciudad un área protegida correspondiente a la hoy Reserva

Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen" y sus ecosistemas contiguos, localizados en la Cuenca del Río Bogotá.

El Distrito Capital no siempre cumple los fallos judiciales ni las normas ambientales del orden nacional, regional y distrital; deroga Actos Administrativos, modifica o cambia conceptos técnicos, expedidos por el mismo Distrito Capital, favoreciendo con estas decisiones actividades urbanísticas en Áreas Protegidas, vulnerando derechos colectivos protegidos en la Constitución Política, en la Ley 472 de 1998 y en providencias judiciales; además, se puede notar que la Administración Distrital no está implementando los Planes de Manejo Ambiental de algunas Áreas Protegidas de la Estructura Ecológica Principal y por el contrario está tramitando el realinderamiento y la sustracción de áreas de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen" con el propósito de urbanizar y/o construir vías.

Con esta conducta la Administración Distrital permite vulnerar el principio de Progresividad, comprendido en el régimen jurídico colombiano, el cual determina que es deber del Estado garantizar el ejercicio y el gozo efectivo de los derechos humanos, promoviendo políticas públicas y legislando en este sentido; una consecuencia lógica del Principio de Progresividad es la prohibición de retroceso, según la cual el Estado no puede reducir el grado de protección de un derecho conseguido por la sociedad.

A continuación se presentan los avances y retrocesos, donde el cumplimiento/incumplimiento, la aplicabilidad/inaplicabilidad y/o la derogatoria de normas jurídicas por parte de la Administración Distrital han protegido o causado o causarán impactos ambientales negativos a diferentes ecosistemas de la ciudad.

6.1. Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá"

Avance: En 1976 el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA - por Acuerdo 30 declaró la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá", de 14.170 hectáreas, Acto Administrativo, ratificado por Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Retroceso: El 14 de abril de 2005 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por Resolución 463, redelimitó la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá", adoptó su zonificación, reglamentó los usos, estableció los determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá y sustrajo un área de 973 hectáreas de esta Reserva. En la parte considerativa de la Resolución ibídem, el mismo Ministerio se refirió al concepto de "Franja de Adecuación" como a un área entre la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" y el perímetro urbano del Distrito Capital, como un espacio de consolidación de la estructura urbana y zona de amortiguación y de contención definitiva de los procesos de urbanización de los Cerros Orientales, precisando que la "Franja de Adecuación" está compuesta por dos tipos de áreas a su interior: Un área de ocupación pública prioritaria y un área de consolidación del borde urbano. En 2005 fue interpuesta una Acción Popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra el Ministerio de Ambiente,

Vivienda y Desarrollo Territorial, la CAR y el Distrito Capital para proteger derechos colectivos vulnerados por la expedición de la Resolución 463 de 2005.

Avance: En el 2006 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió provisionalmente los efectos de la Resolución 463 de 2005.

Avance: En noviembre de 2013, el Consejo de Estado, con Sentencia²⁵ de 275 folios, resolvió las apelaciones y decidió proteger los derechos colectivos vulnerados por las Entidades demandadas.

Retroceso y Avance: En noviembre de 2013 la misma Providencia²⁶ resolvió no reincorporar a la Reserva Forestal las 973 hectáreas localizadas en la Franja de Adecuación, estableciendo en el numeral 2 del fallo

“2. ORDÉNASE conjuntamente al Ministerio de Ambiente, a la CAR y al Distrito Capital de Bogotá, respetando el ámbito material y funcional de sus respectivas competencias que ha sido definido en las normas jurídicas vigentes:

2.1. Elaborar, ejecutar y financiar solidariamente, dentro del término de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, un “Plan de manejo del área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura, de la franja de adecuación”, en el área de “canteras”, “vegetación natural”, “pastos”, “plantaciones de bosque”, “agricultura”, ubicada en la franja de adecuación, y que corresponde al área de ocupación pública prioritaria, con el objeto de proyectar una gran zona de aprovechamiento ecológico para los habitantes de la ciudad, de modo que compense los perjuicios ambientales sufridos por los habitantes de la ciudad y asegure los derechos a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, previstos en el artículo 52 de la Constitución Política.

Esta zona de aprovechamiento ecológico deberá entrar en funcionamiento con todos los elementos recreativos que resulten de este plan, a más tardar dentro de los 24 meses siguientes a la ejecutoria de este fallo...”

Además, la Providencia ordenó al Concejo Distrital presentar un proyecto de reforma al Plan de Ordenamiento Territorial para reglamentar los usos del suelo en la Franja de Adecuación y en el área de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá” y ordenó a la CAR modificar el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”.

Avance: El 4 de marzo de 2015 la Secretaría Distrital de Planeación con Resolución 228, en cumplimiento de lo ordenado en la Providencia²⁷ del Consejo de Estado, dilucidó las imprecisiones cartográficas contenidas en los mapas del Decreto Distrital 190 de 2004 y precisó el límite del perímetro urbano del Distrito Capital; el 25 de noviembre de 2015, el Alcalde

²⁵ Sentencia de Acción popular N°. 25000-23-25-000-2005-00662-03. Actora: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. 5 de noviembre de 2013.

²⁶ Sentencia de Acción popular N°. 25000-23-25-000-2005-00662-03. Actora: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. 5 de noviembre de 2013.

²⁷ Sentencia de Acción popular N°. 25000-23-25-000-2005-00662-03. Actora: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. 5 de noviembre de 2013.

Mayor expidió el Decreto Distrital 485, adoptando el Plan de Manejo Ambiental para el área de canteras, vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura, que corresponde al área de ocupación pública prioritaria de la Franja de Adecuación.

Avance: El 27 de octubre de 2016 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de lo ordenado en la Providencia ibídem del Consejo de Estado, por Resolución 1766 adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá".

Retroceso: En 2019 la Administración Distrital en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT propone cambiar el uso del suelo de área de vegetación natural, pastos, plantaciones de bosques y agricultura de la Franja de Adecuación en los Cerros Orientales, a suelo urbano, contrario a lo establecido por la Sentencia ibídem del Consejo de Estado.

6.2. Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen"

Avance: El 17 de mayo de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente con Resolución 475 estableció, en el Artículo 4, "... recibirán tratamiento de Áreas Protegidas (AP), las siguientes:

1. *La Ronda Hidráulica y la Zona de Manejo Ambiental del Río Bogotá y de los elementos del sistema hídrico (AP-1) conectantes con la Reserva Forestal Regional del Norte prevista en el numeral siguiente.*
2. *La Reserva Forestal Regional del Norte de que trata el ARTICULO QUINTO de la presente Resolución, correspondiente a la franja conectante de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá con el sistema valle aluvial del río Bogotá - Humedal La Conejera, con un ancho mínimo de 800 metros, en sus puntos más estrechos (AP-2)."*

La Resolución ibídem también ordenó en el Artículo 5 "*La Zona 3 "Franja de conexión, restauración y protección" de que trata los considerandos de la presente Resolución, deberá ser declarada por la autoridad ambiental competente como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, dada su importancia ecológica para la región ."*

El párrafo 1 del Artículo 5 de este Acto Administrativo estableció "*En todo caso, la concertación sobre el régimen de usos y el plan de manejo del Área de Reserva Forestal Regional del Norte, deberá garantizar, su carácter conectante entre los ecosistemas de los Cerros Orientales y el Valle Aluvial del Río Bogotá, así como su conformación como área cuyo objetivo principal es el mantenimiento y/o recuperación de la cobertura vegetal protectora."*

Avance: El 28 junio de 2000 el Ministerio del Medio Ambiente, por Resolución 621, estableció que la Zona 3 "*Franja de Conexión, Restauración y Protección*" hace parte del componente rural, en consecuencia corresponde a la CAR declararla como Área de Reserva Forestal Regional del Norte, dada su importancia ecológica para la Región.

Retroceso: El 28 de julio de 2000 la Administración Distrital adoptó, por Decreto Distrital 619, el **POT para Santa Fe de Bogotá** y en el párrafo del Artículo 516 preceptuó con respecto al **cumplimiento de las Resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente**

“Las normas a las cuales se refiere el presente artículo, no serán de aplicación mientras el Concejo Distrital no las adecue, en virtud de Acuerdo, siguiendo los parámetros de la Ley 388 de 1997”.

Avance: En el 2000 el mismo Decreto Distrital 1110, en el Artículo 9 literal C, incorporó en el POT de Santa Fe de Bogotá, como suelo rural del norte de la ciudad, bajo la categoría de suelo de protección ambiental, el área que la CAR declare y alindere, en concordancia con el plano 6 del Decreto ídem, denominado Usos del Suelo en el territorio rural del sector norte, en cumplimiento de lo dispuesto por el Ministerio del Medio Ambiente en las Resoluciones 475 y 621 de 2000.

Retroceso: En el 2000 el mismo Decreto Distrital 1110, en el Artículo 16, preceptuó que el **régimen de usos del área rural de la futura Reserva Forestal Regional del Norte** (Resolución 621 de 2000, Artículo 3) debe ser el que se defina en el Plan de Manejo Ambiental, además, el párrafo del mismo Artículo 16 estableció *“En consecuencia al Distrito Capital no le corresponde asumir ninguna de las compensaciones establecidas en la ley a favor de los respectivos propietarios, por las cargas que se deriven del ordenamiento del área de reserva forestal, como tampoco la adquisición de predio alguno mediante los mecanismos de enajenación voluntaria o expropiación previstos en la ley, por motivos de utilidad pública”.*

Avance: En 2003 el Decreto Distrital 469, en el Artículo 81, modificó el Artículo 16 del Decreto Distrital 1110 de 2000, estableciendo *“En el evento que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca llegare a declarar la Zona de Reserva Forestal Regional del Norte, de conformidad con el artículo 3 de la Resolución 621 de 2000 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, el régimen de usos será el que defina dicha Autoridad Ambiental. Párrafo: En el caso en que se llegare a generar cargas derivadas del ordenamiento de que trata este artículo las mismas serán asumidas según la normativa vigente”.*

Avance: En 2004 el Decreto Distrital 190, Artículo 82 párrafo 1, refiriéndose a las Áreas Protegidas en el sector Norte del D.C., preceptuó que, cuando la CAR adopte su decisión en relación con las áreas protegidas de la Zona Norte, éstas harán parte de la Estructura Ecológica Principal del orden regional.

Avance: El 16 de abril de 2004 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, por Sentencia, resolviendo la Acción de Cumplimiento N°. 2004 - 00027 - 4 - 01, ordenó a la CAR *“que en el plazo de treinta días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta decisión, y dentro de lo de su competencia, inicie el cumplimiento de lo ordenado en las Resoluciones 0475 y 0621 de 2000, expedidas por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”.*

Avance: En diciembre de 2006 el Consejo de Estado, por Sentencia de Acción de nulidad N°.11001-03- 24-000- 2000-6656-01, negó la petición de nulidad interpuesta por el Distrito Capital contra las Resoluciones 1153 de 1999, 327, 475 y 621 de 2000, ratificando la competencia del Ministerio del Medio Ambiente para la expedición de estos Actos Administrativos;

de acuerdo con esta Sentencia las Resoluciones demandadas gozan de la presunción de legalidad.

Avance: El 2 de abril de 2009 el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, por Resolución 630, negó la excepción de pérdida de ejecutoriedad de las Resoluciones 475 y 621 de 2000 y no suspendió sus efectos.

Avance: Entre 2002 y 2011 la CAR, antes de proceder a declarar el Área de Reserva Forestal Regional del Norte de Bogotá, contrató y revisó estudios técnicos y jurídicos con el propósito de *"fortalecer el carácter y función ecológica de la reserva, teniendo en cuenta las alteraciones, degradaciones, usos actuales y presiones de ocupación, en procura de la sostenibilidad del territorio, con la obligatoriedad de formular el Plan de Manejo Ambiental"*²⁸, entre otros:

- Contrato de Consultoría 168 de 2002. CAR - Gustavo Perry Arquitectos Asociados Ltda.
- Contrato de consultoría 755 de 2005. CAR - Empresa Planeación Ecológica Ltda.
- Convenio interadministrativo 04-06/2006. Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt - Secretaría Distrital de Ambiente
- Documento de formulación de la Unidad de Planificación Rural del Borde Norte de Bogotá. Elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 2004
- Primera y segunda fase 2009-2011 del Convenio interadministrativo de asociación para realizar un estudio dentro del polígono de la Reserva Forestal del Norte de Bogotá: Entidades participantes: CAR, Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales - UDCA, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, la Dirección Especial de Catastro Distrital, entre otras.

Avance: El 19 de julio de 2011 la CAR expidió el Acuerdo 011, declarando la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, "Thomas van der Hammen".

Avance: El 23 de septiembre de 2014 el Consejo Directivo de la CAR, por Acuerdo 21, adoptó el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen" y estableció medidas inmediatas de protección para generar conectividad entre la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" y el valle aluvial del Río Bogotá. El objetivo del Plan es definir e implementar medidas de manejo para la Reserva, que fortalezcan su carácter y función ecológica y ambiental, local y regional, teniendo en cuenta sus potencialidades, los usos actuales, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación, en procura de la sostenibilidad del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital y la región, estableciendo la conectividad hidroecológica del complejo de humedales y vallados en la Reserva como elementos integrantes de la estructura urbana, hidráulica y paisajística del territorio.

²⁸ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen" Capítulo 01 Generalidades 1.1. Antecedentes. 2014.

El Acuerdo 21 de 2014²⁹ constituye una determinante ambiental, en los términos del Artículo 10 de la Ley 388 de 1997; es una norma de superior jerarquía, no puede ser desconocida, contrariada o modificada en la elaboración y/o revisión de los planes de ordenamiento territorial de Bogotá y municipios vecinos a la Reserva.

Avance: En el 2015 la Secretaría Distrital de Ambiente con Resolución 0835 declaró de utilidad pública e interés social 1228,31 hectáreas prioritarias para consolidar la conectividad ecológica, la protección y restauración de los valores ambientales entre los Cerros Orientales, el Área de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen" y el Río Bogotá. Dentro de estas 1228,31 hectáreas, declaradas de utilidad pública, 1168,76 hectáreas se encuentran dentro del polígono de la Reserva "Thomas van der Hammen" como zonas de manejo de preservación, restauración, protección al paisaje y uso sostenible (agropecuario e industrial) según su Plan de Manejo Ambiental y 59,55 hectáreas en predios priorizados para la conectividad en el sector del área urbana denominada el "Tapón".

Avance: El 1 de abril de 2015 la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, por Resolución 187, declaró de utilidad pública los terrenos para realizar la respectiva compra e inició el proceso de adquisición predial.

Retroceso: El 4 de mayo de 2016 la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá por Resolución 419 derogó la Resolución 187 de 2015; a la fecha se desconoce el destino de los recursos asignados por la Alcaldía Mayor de Bogotá para la compra de los predios.

Retroceso: El 14 de diciembre de 2016 la Secretaría Distrital de Ambiente con Resolución 2228 derogó la Resolución 835 de 2015; a la fecha, se desconoce el destino de los recursos asignados por la Alcaldía Mayor de Bogotá para la compra de los predios priorizados.

Retroceso: En abril de 2018 la Administración Distrital radicó ante la CAR una solicitud de recategorización, realinderación y sustracción de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen". Según la Alcaldía, esta propuesta tiene estudios científicos, técnicos y ambientales, incrementa el área de la Reserva de 1396 a 1710 hectáreas y modifica la categoría de Reserva Productora a Protectora, demostrándose que la Administración Distrital no ha mantenido una posición constante y coherente respecto a la restauración ecológica ordenada por el Ministerio del Medio Ambiente para garantizar la conectividad ecológica entre la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá" en los Cerros Orientales y el valle aluvial del Río Bogotá, incluidos los relictos de ecosistemas como el Santuario Distrital de Flora y Fauna Las Mercedes, el humedal La Conejera, el Cerro de La Conejera, la quebrada La Salitrosa, el humedal El Conejito y los humedales Torca-Guaymaral, así como proteger los suelos de categoría II y III, las aguas subterráneas e impedir la conurbación de Bogotá con los municipios de Chia y Cota.

Retroceso: El 19 de junio de 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en respuesta a la consulta solicitada por la CAR, emitió concepto técnico OAJ-8140-E2-2018-

²⁹ Acuerdo 21 CAR del 23 de septiembre de 2014, Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen", Artículo 22.

018128, relacionado con la recategorización, realínderación "realínderación por exclusión" de Reservas Forestales Regionales, entre otras, confirmando la competencia de la CAR para realizar estos procedimientos, precisando *"el hecho de realínderar y/o de recategorizar un área no deberá implicar de suyo la afectación del principio de progresividad en materia ambiental como tampoco el de no regresión, por el contrario, los procesos de realínderación y/o de recategorización representan una oportunidad para mejorar las condiciones de protección de las reservas forestales, tal es el caso de la reserva forestal que pasa de ser productora a protectora, o de la reserva forestal que basándose en criterios y soportes técnicos amplía su área de cobertura de forma que se garantice no sólo la protección del ambiente, los recursos naturales y la salud humana, sino también el cumplimiento de los postulados del fallo del Río Bogotá (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera referencia expediente núm. Ap-25000-23-27-000-2001-90479-01) buscando una mejor y mayor reserva forestal."*

Retroceso: En 2019 en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT la Reserva Thomas van der Hammen está sujeta a la decisión de la CAR, en cumplimiento del Auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionado con la propuesta del Distrito Capital de realínderación, recategorización y sustracción, proferido el 22 de octubre de 2018, en el marco de la Sentencia de Acción popular N°. 25000-23-27-000-2001-90479-01 del 28 de marzo de 2014 del Consejo de Estado. Además, con el cambio de uso del suelo rural a suelo de expansión urbana en el Borde Norte, concertado entre la CAR y la Administración Distrital con Acta de 4 de junio de 2019, se muestra cómo para realizar unos Proyectos Territoriales Estratégicos de crecimiento en las Ciudades Arrayanes, Conejera y Encenillos, en el área rural del Borde Norte y en parte del polígono de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen", la Administración Distrital pretende dejar sin efectos jurídicos no sólo las Resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente³⁰ y la Resolución de la CAR³¹, sino también la Sentencia del Consejo de Estado de 2006, que ratifica la legalidad de estos Actos Administrativos.

6.3. Bosque Subxerofítico

Avance: En el 2013 la Secretaría Distrital de Ambiente con Resolución 1197 implementó, en aplicación del principio de Precaución, medidas de protección ambiental en la Localidad Ciudad Bolívar, perímetro urbano, con un área aproximada de 148,14 hectáreas de Bosque Subxerofítico, en los límites del borde urbano a la altura de los barrios Arborizadora Alta, Jerusalén, Potosí, la mina Cerro Colorado y el Municipio de Soacha. La decisión de la Autoridad Ambiental prohibió desarrollar actividades antrópicas, que generen riesgo de desaparecer las coberturas vegetales nativas y exóticas, y las actividades antrópicas de los suelos, que conlleven a la desaparición de fuentes hídricas superficiales o a disminuir la infiltración de aguas o que puedan generar peligros de deslizamiento; además ordenó, entre otras, controlar los desarrollos de vivienda.

³⁰ Resoluciones 1153/99 y 475 y 621/2000 del Ministerio del Medio Ambiente.

³¹ Resolución 1869/99 de la CAR.

Retroceso: El 23 de febrero de 2017 la Secretaría Distrital de Ambiente, por Resolución 520, derogó la Resolución 1197, aduciendo razones técnicas y jurídicas.

Retroceso: En 2019 en el Proyecto de Acuerdo del la Revisión General del POT queda la posibilidad de desarrollar proyectos urbanísticos y mineros en el polígono del Bosque Subxerófito.

6.4. Riesgo y Cambio Climático

Avance: En 2015 el Alcalde Mayor expidió el Decreto Distrital 579, por el cual adoptó el Plan Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático para Bogotá 2015 - 2050.

Retroceso: El 28 de diciembre de 2018 el Alcalde Mayor promulgó el Decreto Distrital 837, derogando, sin haberlo ni evaluado, ni implementado, el Plan Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático para Bogotá 2015 - 2050 (Decreto Distrital 579 de 2015).

6.5. Áreas inundables - Humedales estacionales

6.5.1. Valle aluvial del Río Bogotá

Avance: El 27 de julio de 2015, la Secretaría Distrital de Ambiente, con Resolución 1097, luego de realizar inspección técnica en campo y expedir concepto técnico favorable, adoptó medidas de protección ambiental para un sector inundable, aledaño al humedal Jaboque (aproximadamente 100 hectáreas), específicamente en el valle aluvial del Río Bogotá, sector con características de humedal y alto potencial de recuperación ecológica. Además, este Acto Administrativo, aplicando el principio de precaución, estableció medidas para el sector inundable protegido con el propósito de detener o impedir el proceso de urbanización, el desarrollo de obras de infraestructura urbana y cualquier actividad, que pueda causar el deterioro de los valores ambientales, con especial atención a los factores de riesgo.

Retroceso: En 2017 la Secretaría Distrital de Planeación expidió la Resolución 1972 y en el 2018 las Resoluciones 1060 y 1631, actualizando el plano 4 "Amenaza por inundación" en el valle aluvial del Río Bogotá, justificado en que el riesgo de amenaza alta por inundación ha desaparecido con las obras de adecuación hidráulica, realizadas por la CAR. Además, la misma Corporación expidió, en 2018, el Acuerdo 37, por medio del cual creó el Parque Lineal Río Bogotá con un ancho de 35 metros, incorporado en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT, con fines comerciales y turísticos, integrado al polígono de Ciudad Norte junto con el Conjunto de humedales del Río Bogotá, concretándose la eliminación de 235 metros del valle aluvial del Río Bogotá, zona destinada para amortiguar las inundaciones en los términos del Artículo 109 del Decreto Distrital 190 de 2004 (actual POT de Bogotá). Se concluiría que el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT clasificaría estos 235 metros sustraídos del valle aluvial del río como suelo de expansión urbana y área para realizar gestión integral de Residuos de Construcción y Demolición - RCD.

6.5.2. Proyecto urbanístico "Campo Verde"

Avance: En 2013 la Administración Distrital, teniendo en cuenta los eventos de inundaciones del 2011, en el sector denominado Proyecto urbanístico "Campo Verde", y de acuerdo a las evaluaciones del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias - FOPAE (Concepto Técnico CT6649 del 14 de febrero de 2013), decidió no dar viabilidad al Proyecto urbanístico "Campo Verde", que hace parte de un Plan Parcial aprobado por Decreto Distrital 113/2011, ubicado en la Localidad de Bosa, área aproximada 84 hectáreas, por tratarse de un suelo con amenaza de riesgo de inundación por el posible desbordamiento de los ríos Bogotá y Tunjuelo y por la posibilidad que, aun haciendo obras de mitigación, solo se aplazarían contingencias de alto riesgo.

Retroceso: En 2016 el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER modificó el Concepto Técnico CT6649 del 14 de febrero de 2013 del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias por el Concepto Técnico CT8068 de 2016 del IDIGER, dejando, entre otras, la posibilidad de urbanizar el sector de Campo Verde, justificando, en parte, el cambio del concepto en las obras hidráulicas, realizadas en el Río Bogotá, que eliminarían el riesgo por inundación.

Retroceso: En 2019 en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT queda la posibilidad de desarrollar el Proyecto urbanístico "Campo Verde".

6.5.3. Lagos de Torca

Avance: En 2015 la Secretaría Distrital de Ambiente expidió la Resolución 819, adoptando medidas de protección ambiental para 131 hectáreas de sectores inundables amenazados de importancia para la regulación, conectividad, calidad hídrica, biodiversidad, conformados por ocho (8) polígonos aledaños a los humedales de Torca y Guaymaral. El sector fue establecido como área de protección ambiental y su propósito es impedir el desarrollo de procesos urbanísticos y obras de infraestructura, reducir factores de riesgo, controlar desarrollos de vivienda, impedir intervenciones ilegales en los cuerpos de agua, proteger las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas del sector, asegurando la captación y el flujo de la calidad del recurso hídrico, proteger la flora y fauna endémica de la zona, que permite la conexión de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen" con la Reserva Forestal Protectora "Bosque Oriental de Bogotá".

Retroceso: El 31 de agosto de 2016 la Secretaría Distrital de Ambiente derogó la Resolución 819/2015 por medio del Acto Administrativo 1213.

Retroceso: En marzo de 2017 el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 88, por el cual se establecen las normas para ámbito de aplicación del Plan de Ordenamiento Zonal del Norte - "Ciudad Lagos de Torca", donde se construirán más de 110.000 viviendas combinadas con usos comerciales y oficinas, en su delimitación quedaron incorporadas parte de las 131 hectáreas, protegidas por la Resolución 819/2015 derogada.

Retroceso: En 2019 el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT incorpora la Ciudad Lagos de Torca como uno de los Proyectos Territoriales Estratégicos de crecimiento.

Retroceso: Hoy algunos predios de las áreas inundables están incorporados en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT como Proyectos Territoriales Estratégicos de crecimiento, infringiendo en parte la orden 4.27 de la Sentencia del Río Bogotá.

6.6. Ecosistemas de humedales, ríos, quebradas y nacimientos de agua

La ciudad de Bogotá posee varios humedales, ríos, quebradas y nacimientos de agua. A continuación se muestra el avance y el retroceso por parte de la Administración Distrital en la expedición, derogatoria y en la aplicabilidad de normas jurídicas para su protección, con énfasis en los humedales localizados en el área urbana del Distrito Capital.

Avance: En 1977 el Decreto Nacional 1449 estableció para la protección del Área Forestal Protectora (ronda) de los humedales, ríos y quebradas una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a la línea de marea máxima (máxima inundación) a cada lado de ríos, quebradas, arroyos, lagos o depósitos de agua, y para la protección de los nacimientos de agua estableció una franja de por lo menos de 100 metros a la redonda³².

Avance: En 1994 el Concejo de Santa Fe de Bogotá expidió el Acuerdo 19, declarando como Reservas Ambientales Naturales, de interés público y patrimonio ecológico de Bogotá, los humedales de La Conejera, Juan Amarillo o Tibabuyes, Torca, Guaymaral, El Jaboque, Techo, El Burro, La Vaca, Córdoba, Santa María del Lago, Laguna de Tibanica, La Cofradía o Capellania, El Meandro del Say y en general todos los humedales, que forman parte del sistema hídrico de la Sabana de Bogotá, dentro del territorio del Distrito Capital³³.

Avance: El 28 de octubre de 1994 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto [642](#) expresó

"1. (...) los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos (...)"

Avance: El 9 diciembre de 1994 la Corte Constitucional en Sentencia C-572 prescribió que no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre aquellos humedales, que no mueran dentro de la misma heredad, por ser estos bienes de uso público y, por ende, estar excluidos de la regla de la comerciabilidad.

³² "En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

- a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión de por lo menos 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.
- b) Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua.

2. Proteger los ejemplares de especies de la flora silvestre vedadas que existan dentro del predio." Decreto Nacional 1449 de 1977. Artículo 3.

³³ Acuerdo Distrital 19 de 1994, Artículo 1.

Avance: En 1996 el Concejo de Santa Fe de Bogotá adoptó el **Estatuto General de Protección Ambiental del Distrito Capital, estableciendo que el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital** está constituido por un conjunto de áreas, cuya conservación resulta estratégica para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la fauna y la flora silvestre y la evolución de la cultura en el Distrito Capital.

Retroceso: En 1996 el Concejo Distrital, por Acuerdo 26, adoptó el Plan de ordenamiento físico del borde occidental de Bogotá, el cual preceptuó, entre otras, respecto a los humedales, identificados en el Acuerdo 19 de 1994, que las rondas hidráulicas y las zonas de manejo y preservación ambiental son de 15 a 30 metros paralelas a la línea del borde del cuerpo de agua, acotadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Esta decisión es contraria a lo establecido en el Decreto Nacional 1449 de 1977 sobre la protección mínima de rondas hidráulicas y áreas forestales protectoras.

Avance: En 1997 el Estado Colombiano, en el marco de la Convención de Ramsar de 1971, aceptó e incluyó en su legislación que *"los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable"*.

Avance: En 1998 se reglamentó a nivel nacional el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial, determinando como deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual debe prevalecer sobre el interés particular³⁴.

También se estableció que el espacio público está conformado, entre otros, por las áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico, las cuales incluyen

"j) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y micro cuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental".

Avance: En 1998 la Defensoría del Pueblo demandó, en coadyuvancia con la Fundación Humedal La Conejera, el inciso 4 numeral 2 del Artículo 10 del Acuerdo 26 de 1996, expedido por el Concejo Distrital, solicitando ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca su nulidad. El Tribunal falló en 2006, declarando la nulidad del inciso demandado, cuando ya el **Alcalde Mayor de Bogotá había derogado el Acuerdo 26, por medio del Artículo 517 del Decreto Distrital 619 de 2000, primer POT de Bogotá.**

Avance: En 1998 la CAR, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 388 de 1997, expidió las determinantes ambientales de obligatorio cumplimiento para que los municipios y distritos los incluyan en su Ordenamiento Territorial y respecto a la protección de las Áreas Forestales Protectoras o rondas de ríos, quebradas, humedales y nacimientos de agua estableció

³⁴ Decreto Nacional 1504 de 1998. Artículo 1.

“Áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general así: Son franjas de suelo de por lo menos 100 metros a la redonda medidos a partir de la periferia de nacimientos y no inferior a 30 metros de ancho, paralela al nivel máximo de aguas a cada lado de los cauces de ríos quebradas y arroyos sean permanentes o no y alrededor de lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general.”³⁵

Retroceso: En 2000 el Alcalde de Santa Fe de Bogotá expidió el primer POT de la ciudad, Decreto Distrital 619. Este Acto Administrativo definió la ronda hidráulica como una faja de hasta 30 metros, dejó la zona de manejo y preservación ambiental sujeta a estudios y no legisló sobre la protección y conservación del Área Forestal Protectora o ronda de ríos quebradas y humedales. Este POT violó el Decreto Nacional 1449 de 1977 y el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR.

Avance: En 2000 el Decreto Distrital 619 en el Artículo 12, numeral 2, definió la recreación pasiva como el *“conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tienen como fin el disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales tan solo se requiere equipamientos mínimos de muy bajo impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas.”*

Avance: El 20 de diciembre de 2001 el Consejo de Estado en Sentencia de Acción Popular [25000-23-25-000-2000-0254-01](#) dispuso *“Por sus características únicas los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos invaluable pues son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues dos tercios de ésta dependen de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el adecuado desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Los humedales estabilizan también las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales; de igual manera, constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción (...).*

Avance: En el 2002 el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, definiendo su objetivo general como: *“propender por la conservación y el uso sostenible de los humedales interiores de Colombia con el fin de mantener y obtener beneficios ecológicos, económicos y socioculturales, como parte integral del desarrollo del País”.*

La política ibídem definió la recreación activa y pasiva: *“Recreación activa: Conjunto de actividades dirigidas al esparcimiento y el ejercicio de disciplinas lúdicas, artísticas o deportivas que tienen como fin la salud física y mental, para las cuales se requiere infraestructura propia*

³⁵ Acuerdo 16 de 1998 CAR, Artículo 1 numeral 3.2.

de estas actividades. La recreación activa implica equipamientos tales como: albergues, estadios, coliseos, canchas, plazoletas, ciclorrutas, lanchas y la infraestructura requerida para deportes motorizados.

Recreación pasiva: Conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tienen como fin el disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales tan solo se requiere equipamientos mínimos de muy bajo impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas."

Retroceso: En 2003 el **Alcalde Mayor de Bogotá** expidió el **Decreto Distrital 469**³⁶, definiendo en el Artículo 77 numeral 2 la recreación pasiva como el "Conjunto de actividades contemplativas dirigidas al disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales sólo se requieren equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico, tales como senderos para bicicletas, senderos peatonales, miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas."

Avance: En el 2004 el **Alcalde Mayor de Bogotá** expidió el **Decreto Distrital 190**³⁷, definiendo en el Artículo 72 la Estructura Ecológica Principal como "la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible". La misma norma preceptuó que "la Estructura Ecológica Principal tiene como base la estructura ecológica, geomorfológica y biológica original y existente en el territorio", siendo el propósito de esta estructura "la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora".

El mismo Decreto en el Artículo 76 numeral 4 preceptuó que la Estructura Ecológica Principal "comprende todos los elementos del sistema hídrico, el cual está compuesto, entre otros, por los humedales y sus rondas."

Retroceso: En 2004 el Decreto Distrital 190 (POT vigente) en el Artículo 78 numeral 2 definió la recreación pasiva como "2. *Recreación pasiva: Conjunto de actividades contemplativas dirigidas al disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales sólo se requieren equipamientos en proporciones mínimas al escenario natural, de mínimo impacto ambiental y paisajístico, tales como senderos para bicicletas, senderos peatonales, miradores, observatorios de aves y mobiliario propio de actividades contemplativas.*" Subrayado fuera de texto.

El Artículo 96 del Decreto Distrital 190 de 2004 definió el régimen de uso para los Parques Ecológicos Distritales "1. *Usos principales: Preservación y restauración de flora y fauna nativos, educación ambiental.*

2. *Uso compatible: Recreación pasiva.*

³⁶ Decreto Distrital 469 de 2003, Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

³⁷ Decreto Distrital 190 de 2004, por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

3. Usos condicionados: Centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque; demás infraestructura asociada a los usos permitidos.

Los usos condicionados deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a. No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitat de la fauna nativa.*
- b. Integrar paisajísticamente la infraestructura al entorno natural.*
- c. No propiciar altas concentraciones de personas.*
- d. En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos para bicicletas sólo podrán ubicarse en el perímetro del Parque, dentro de la zona de manejo y preservación ambiental, y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros.*
- e. En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos peatonales se ubicarán exclusivamente en la zona de manejo y preservación ambiental y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros.*
- f. En los Parques Ecológicos de Humedal sólo los senderos ecológicos y los observatorios de aves podrán localizarse dentro de la ronda hidráulica. Los senderos ecológicos serán de materiales permeables y no excederán un ancho de 1 metro.*
- g. Los senderos ecológicos tienen uso peatonal y fines educativos.*
- h. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente definirá el porcentaje máximo de áreas duras que se podrán construir en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental y en la ronda hidráulica.*
- i. La iluminación del sendero para bicicleta y el sendero peatonal, deberá estar dirigida hacia el exterior del parque ecológico de humedal.*

El Decreto Distrital 190 retrocede en lo relacionado con la protección del Área Forestal Protectora (ronda) de mínimo 30 metros, así como en la protección de la ronda hidráulica de los humedales (línea de marea de máxima inundación), porque define para estos cuerpos de agua como ronda hidráulica la zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación) de hasta 30 metros de ancho, destinada principalmente al manejo hidráulico y a la restauración ecológica, y como zona de manejo y preservación ambiental la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente a propiciar la adecuada transición de la ciudad construida a la estructura ecológica, la restauración ecológica y la construcción de la infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control del sistema hídrico³⁸. La palabra "hasta" 30 metros en la práctica permite proteger menos de 30 metros (ejemplo, uno o 5 metros), cumpliendo así con el POT, pero violando el Decreto Nacional 1449 de 1977 y el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR.

Avance: En 2006 finalizó el proceso de concertación de la Política Distrital de Humedales, formulada conjuntamente entre la Administración Distrital, las organizaciones ambientales y sectores de la Academia. Esta política definió el término de recreación pasiva como "Conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tienen como

³⁸ Decreto Distrital 190 de 2004, Artículo 78.

fin el disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales sólo se requiere equipamientos mínimos de muy bajo impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas. (Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia)."

Avance: En 2006 el Alcalde de Bogotá expidió el Decreto Distrital 62, estableciendo los mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los Planes de Manejo Ambiental en los humedales ubicados dentro del perímetro urbano.

El Decreto ibídem previó en el Artículo 4 que los *"humedales son áreas de especial importancia, protegidas y sometidas al principio fundamental de conservación y preservación"* y en su Artículo 5 dictaminó que *"con base en estudios hidrológicos, ecológicos y socioeconómicos, (la autoridad ambiental del Distrito Capital) en coordinación con la EAAB podrá designar nuevos humedales que en la legislación actual no se encuentren delimitados ni reservados con anterioridad bajo ninguna categoría de protección"*.

El Artículo 24 del Decreto ibídem prohibió *"dentro de los treinta metros de ronda hidráulica de los humedales de la ciudad de Bogotá, la construcción de obras urbanísticas como son: ciclorutas, senderos para bicicletas, alamedas, plazoletas, luminarias y adoquinados, como resultado de la iniciativa pública o privada"*.

Avance: En el 2007 el Alcalde de Bogotá expidió el Decreto Distrital 624, por el cual adoptó la Política Distrital de Humedales. Los Artículos 4 y 5 de este Decreto establecieron como objetivo general de la política distrital de humedales *"conservar los ecosistemas de humedal por el valor intrínseco de la vida que sustentan, y los bienes y servicios que ofrecen, siendo todo ello imprescindible para el desarrollo sustentable de la ciudad y la región"* y como objetivos específicos *"conservar la estructura y función de los ecosistemas de humedal, con especial atención a su diversidad biológica"*.

De acuerdo con lo determinado en el Artículo 6 del Decreto ibídem y en concordancia con lo establecido en el Artículo 1 numeral 6 de la Ley 99 de 1993, uno de los principios de la Política Distrital de Humedales es el de precaución, expresado en los siguientes términos

"Cuando exista peligro de daño grave o irreversible, o incertidumbre acerca de las relaciones precisas de causa-efecto en el desarrollo de cualquier proyecto, obra o actividad sobre los humedales, las autoridades ambientales, entidades oficiales, privadas y los particulares comprometidos, instarán a la aplicación de las medidas necesarias para impedir el deterioro de estos ecosistemas".

Avance: En el 2008 el Alcalde de Bogotá expidió el Decreto Distrital 386, adoptando medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, sin legislar sobre la protección de las Áreas Forestales Protectoras o rondas de ríos, quebradas y humedales.

Avance y retroceso: En 2012 la Secretaría Distrital de Ambiente, aplicando el principio de precaución, por Resolución 1238, decidió declarar como medida de protección ambiental un área de 4.75 hectáreas del sector denominado "El Burrito", ubicado al norte del límite legal del humedal "El Burro". En esta forma el humedal el Burro pasó de tener 18.84 hectáreas a 23.59 hectáreas. La Resolución 1238 de 2012 fue modificada por las Resoluciones 1300 de octubre 24 de 2012 y 117 del 4 de febrero de 2013, protegiendo solamente las 4.75 hectáreas.

Avance: En 2014 el Alcalde de Bogotá expidió el Decreto Distrital 81, instituyendo el Consejo Consultivo de Ambiente en el marco del cual, entre otras, se conforma la Mesa de Humedales con las siguientes funciones: Canalizar las iniciativas ambientales provenientes de la comunidad, organizaciones sociales y entidades distritales; Presentar, a través de la Secretaría Técnica de la mesa, informes, documentos de trabajo y recomendaciones sobre las principales problemáticas o iniciativas ambientales en torno a la temática de la mesa para que sean elevadas al Consejo Consultivo de Ambiente; Hacer seguimiento a la implementación de las políticas públicas ambientales relacionadas con la temática de la mesa.

Avance: El 23 de diciembre de 2015 la Secretaría Distrital de Ambiente expidió la Resolución 2988 adoptando el Plan de Acción de la Política de Humedales del Distrito Capital y estableciendo que el seguimiento y la implementación de este Plan se realizará en el marco del Consejo Consultivo de Ambiente (Mesa de Humedales) en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Sostenibilidad, la Protección Ambiental, el Ecurbanismo y la Ruralidad - CISPAER, con apoyo de las Comisiones Ambientales Locales - CAL.

Retroceso: En 2016 el Concejo Distrital, por Acuerdo 645, expidió el Plan de Desarrollo de Bogotá, que en el Artículo 156 presenta los proyectos relacionados con la Estructura Ecológica Principal "... para la recuperación de espacios del agua y de la estructura ecológica", entre los cuales se encuentran los Parques Lineales en los humedales, quebradas y ríos de la ciudad. En los términos del Decreto Nacional 1449 de 1977, del Acuerdo 16 de 1998 de la CAR (determinantes ambientales para la expedición del los POT) y de la Política Distrital de Humedales no se puede construir infraestructura ni en la ronda hidráulica ni dentro de los 30 metros de Área Forestal Protectora de humedales, ríos y quebradas.

Retroceso: El 20 de octubre de 2017 el Alcalde de Bogotá, por Decreto Distrital 565 modificó la Política de humedales del Distrito Capital, contenida en el Decreto Distrital 624 de 2007, en relación con el régimen de usos y con la definición de recreación pasiva. Respecto a los usos el Decreto Distrital 624 de 2007 preceptuó "3.1. *Recuperación ecológica Meta 1. Humedales del Distrito Capital en proceso de descontaminación y recuperación*", prohibiendo el desarrollo de obras urbanísticas duras, como ciclo rutas, senderos para bicicletas, alamedas, plazoletas, luminarias y adoquinados en las rondas de los humedales, mientras el Decreto Distrital 565 de 2017 estableció "*Línea Programática 3.1. Recuperación ecológica Meta 1. Humedales del Distrito Capital en proceso de descontaminación y recuperación*", en esta forma la Política de humedales queda "*La Secretaria Distrital de Ambiente garantizará que las intervenciones en los Humedales se realicen conforme a los usos y condiciones establecidas para los Parques*

Ecológicos Distritales de humedales en el Decreto 190 de 2004.- POT de Bogotá, el que lo modifique, derogue o sustituya".³⁹

Avance: En 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible designó el Complejo de Humedales Urbanos del Distrito Capital de Bogotá para incluirlos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, compuesta por los siguientes 11 humedales: Tibanica, La Vaca Norte, El Burro, el Tunjo, Capellania o La Cofradía, Santa María del Lago, Córdoba y Niza, Jaboque, Juan Amarillo o Tibabuyes, La Conejera y Torca Guaymaral, que en conjunto equivalen, aproximadamente, a 667,38 hectáreas⁴⁰.

Incluir estos humedales en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (humedales de Ramsar) puede ser un retroceso, porque en el desarrollo del Convenio de Ramsar se permite la construcción de infraestructura para los grandes humedales. Los humedales de Bogotá no corresponden a esta tipología, sin embargo la Administración Distrital está construyendo infraestructura en sus rondas. Además, el hecho que la Administración Distrital vuelva a incluir los parques lineales por las rondas hidráulicas o por los 30 metros de las Áreas Forestales Protectoras - ZMPA de los humedales, quebradas y ríos de la ciudad es contrario a las normas jurídicas nacionales, regionales, distritales y al Documento Técnico Interinstitucional de Humedales del Distrito Capital⁴¹.

Los humedales de Bogotá, en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT, están definidos como áreas protegidas del orden distrital, clasificados como parte de la Estructura Ambiental y de Espacio Público, cambiando su régimen de uso, permitiendo actividades de recreación activa como senderos para bicicletas, alamedas, plazoletas, luminarias, construcción de infraestructura para uso público. En el Anexo 3 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT el régimen de usos admite actividades comerciales, servicios generales y turísticos, preparación y consumo de alimentos y bebidas, zonas de parqueaderos, prácticas articuladas con los Proyectos Estructurantes incluidos en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT en conexidad con el mismo Anexo 3. La Administración Distrital ya está ejecutando algunos de estos proyectos en los humedales de Jaboque y Juan Amarillo.

La propuesta de la Administración Distrital plasmada en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de Bogotá, relacionado con los humedales, quebradas y ríos de la ciudad, es contraria al espíritu jurídico de la Ley 388 de 1997, que fijó como determinantes ambientales de superior jerarquía la Constitución, las leyes, las directrices, las normas y los reglamentos⁴².

Bibliografía

- Decreto Nacional 1449 de 1977
- Ley 99 de 1993
- Acuerdo Distrital 19 de 1994

³⁹ Decreto Distrital 565 de 2017, Artículo 2.

⁴⁰ Decreto Nacional 1468 de agosto 6 de 2018. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Artículo 2.2.1.4.12.1.

⁴¹ Ordenado por el Consejo de Estado, en el marco de la Acción Popular 2000 - 0254.

⁴² Ley 388 de 1997. Artículo 10.

- Ley 388 de 1997
- Van der Hammen, Thomas y CAR. Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá. 1998
- Decreto Nacional 1504 de 1998
- Decreto Nacional 879 de 1998
- Acuerdo CAR 16 de 1998
- Ley 507 de 1999
- Resolución CAR 304 de 1999
- Resolución CAR 305 de 1999
- Resolución CAR 1869 de 1999
- Resolución 1153 Ministerio del Medio Ambiente de 1999
- CAR. Bogotá y Cundinamarca - Expansión Urbana. 2000
- Resolución 475 Ministerio del Medio Ambiente de 2000
- Resolución 621 Ministerio del Medio Ambiente de 2000
- Decreto Distrital 619 de 2000
- Sentencia Consejo de Estado. Acción Popular N° 2000 - 0254
- Decreto Distrital 469 de 2003
- Decreto Nacional 4002 de 2004
- Decreto Distrital 190 de 2004
- Resolución CAR 2921 de 2011
- Resolución CAR 124 de 2013
- Decreto Distrital 364 de 2013
- Sentencia Consejo de Estado. Acción popular N° 25000-23-25-000-2005-00662-03
- Resolución 1197 Secretaría Distrital de Ambiente de 2013
- Acuerdo CAR 21 de 2014
- Decreto Distrital 579 de 2015
- Decreto Distrital 565 de 2017
- Resolución 520 Secretaría Distrital de Ambiente de 2017
- Decreto Nacional 1468 de 2018
- Decreto Distrital 837 de 2018
- Acta de Concertación CAR - D.C. de 2019
- Resolución CAR 1628 de 2019

MODELO DE OCUPACIÓN

1. Introducción

La presente es una propuesta de reflexión en torno hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad, cuáles deben ser las determinantes para formular un modelo de ocupación que responda a las complejidades de Bogotá, a partir de los documentos oficiales de la Administración Distrital en torno a la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial (RG- POT) y el análisis documental realizado por el equipo técnico de la Universidad Nacional de Colombia.

El Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento de planeación al servicio de las/os ciudadanas/os para proteger sus derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida y desarrollar la ciudad en beneficio de todas/os, sin embargo este Proyecto de Revisión General del POT tiene un enfoque diferente, centrándose más en utilizar proyecciones de cifras poblacionales, en desacuerdo con las cifras del Censo de 2018 del DANE, la propuesta se fundamenta sobre una población superior a 8 millones de habitantes, que se evidencian en el Censo de 2005, y no en los resultados arrojados por el Censo del 2018 de 7'186.000 personas, mostrando una diferencia significativa y preocupante para el diagnóstico de lo que se requiere y puede atender la ciudad.

El modelo propuesto por la (RG- POT) se ha preocupado en incrementar las hectáreas edificables, trasladando suelo rural a suelo de expansión urbana, más que en resolver las problemáticas presentes desde décadas en la ciudad de Bogotá, que afectan la vida cotidiana de las/os Bogotanas/os. Lo anterior es fundamental para entender el desarrollo del futuro de la ciudad respecto a este Proyecto de RG-POT, porque la decisión sobre el nuevo modelo de ciudad la toma el Concejo de Bogotá y el Alcalde Mayor, no la ciudadanía.

Una de las grandes dificultades que enfrenta la actual propuesta de la administración pública está relacionada con la clasificación de los usos del suelo en el territorio Distrital fundamentalmente el relacionado con el suelo de expansión urbana, el cual está definido en el artículo 32 de la Ley 388 de 1997: "(...) La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad (...)" siendo este justo el punto de mayor polémica hoy en Bogotá, porque no se cuenta con unas cifras confiables que permita proyectar la planeación territorial a partir del total de población, número de hogares y de viviendas.

Esta situación es muy compleja porque se está afectando el suelo rural con categoría de tierra agrológica o de protección que solo podrán ampliarse según "clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi los que pertenezcan a las clases I, II o III, cuando se requiera en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición; y cumpliendo con las determinantes ambientales de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo articule, modifique o sustituya"⁴³, por lo anterior su ampliación no puede estar sustentada en escenarios con supuestos datos demográficos contruidos sin la debida autoridad técnica o científica, que solamente se le ha atribuido al DANE.

El Modelo de Ocupación del Territorio -MOT- busca definir, tanto la ocupación y uso del suelo, como la estrategia territorial que debe seguir el Distrito en un horizonte de largo plazo, permi-

⁴³ Artículo 21 Ley 1469 de 2011: "Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda"

tiendo garantizar la adecuada gestión para la localización y distribución espacial de las actividades necesarias para la mejor organización posible del territorio; preservando a la vez las condiciones ambientales -las cuales son soporte de la vida- garantizando una relación armónica entre la sociedad y la naturaleza. En tal sentido, es claro que el crecimiento y la expansión urbana, en el modelo definido, están determinados por un conjunto de variables; sin duda la más importante de todas ellas es el agua, desde la captación hasta su disposición final.

Vale decir entonces, que las ciudades en Colombia han variado de tamaño en los más de 70 años de conflicto interno armado, y por tanto han visto afectados sus territorios urbanos y rurales, desplazando población hacia los centros urbanos y sus periferias en áreas no aptas para la expansión urbana por riesgos naturales, o porque son zonas de protección ambiental, generalmente con grandes dificultades de accesibilidad de servicios públicos por encontrarse por fuera del perímetro urbano. Esta es la forma como ha crecido Bogotá en sus periferias con ausencia, no tanto, de planeación formal, como de control urbanístico, y negligencia por parte de la Administración pública.

El MOT debe proyectar una imagen deseable y concertada de modelo de ciudad, con todos los actores incluyendo los comunitarios y sus demandas específicas de lo que será la ciudad en su territorio urbano y rural a futuro, así como las relaciones estratégicas que establecerá con la región, teniendo en cuenta los factores ambientales, urbanísticos, territoriales, arquitectónicos, patrimoniales así como su desarrollo económico, pero en función de los derechos, de la calidad de vida de la población y de la redistribución equitativa de la riqueza que posee la ciudad.

Para ayudar en la definición del concepto del modelo de ocupación, una categoría útil es la de usos del suelo. A partir de dicha categoría se define el tipo de modelo de ocupación mediado por la zonificación permitida o proyectada. En otras palabras, si el modelo de uso del suelo lleva a un solo tipo de zonificación, como sucede en el modelo norteamericano, donde existen por separado distritos financieros, distritos comerciales, distritos industriales y las zonas de vivienda o suburbios, el proceso de zonificación lleva a la constitución de un modelo de ocupación disperso. Este modelo de ocupación implica un mayor gasto en la inversión que permita el acceso y conexión (física y económica) entre dichas zonificaciones (Salas Olmedo & Nogués Linares, 2009).

Si por el contrario, el modelo responde más al planteamiento alemán y europeo en general, donde se permite una mezcla de los usos, que conlleva una zonificación compartida entre residencias y comercio, se puede decir que el modelo de desarrollo urbano es concentrado. Esta situación a su vez conlleva a un gasto menor en los recursos de acceso y servicios. Sin embargo, este último modelo de ocupación contiene en su interior la semilla de la gentrificación ya que para el desarrollo del capital dentro de la ciudad (Harvey, 2013) se "promueve la recuperación, reciclaje y renovación de áreas obsoletas" haciendo que la población que habita el territorio se vea desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo (Fonseca Roa, 2012).

Tal como lo indican Salas Olmedo & Nogués Linares (2009), existe una diferencia entre el modelo de ocupación en Norte América, precisamente en Estados Unidos, determinado principalmente por el proceso de desarrollo económico alrededor del automóvil y los medios de transporte, frente al Europeo, determinado sobre todo por los procesos concretos y materiales del origen medieval de muchos de sus centros urbanos, que presentan las particulares propias de cada urbe. Para el caso de Bogotá, el acercamiento y las discusiones alrededor del modelo de ocupación han girado en torno a las ventajas e implicaciones que tiene el modelo concentrado y el modelo disperso, convirtiéndose en una disputa de carácter político dentro de la construcción democrática, que se ha venido desarrollando en la capital desde la elección

popular de alcaldes de 1987 y la nueva Constitución de 1991. Lo cierto es que no se han puesto a dialogar todos los determinantes que inciden en el proceso fáctico de ocupación frente al modelo posible y ambientalmente sostenible, que necesita la ciudad.

Al respecto, Manuel Rodríguez⁴⁴ (2008) plantea que Colombia, al igual que el resto del mundo, presenta un fenómeno que está atacando la sostenibilidad de las ciudades y del medio ambiente: la ciudad dispersa. Ésta se refiere a la expansión de las ciudades de forma descontrolada, similar a un huevo *perico*, cuando lo opuesto es la ciudad compacta, como un huevo frito. La ciudad dispersa tiene mayores costos ambientales, porque significa pérdida de suelos ricos para la producción, de tierras de valor paisajístico y de valor ambiental (protegen cuencas hidrográficas o la biodiversidad, por ejemplo), además es una de las mayores causas del calentamiento global. Debido a que para desplazarse las personas deben utilizar siempre carros y con ello se incrementa la emisión de CO₂, entre otros efectos asociados a los costos externos generados, la utilización del tiempo en desplazamientos y demás.

El Documento Técnico de Soporte –DTS– del proyecto de Revisión general del POT de Bogotá, para el año 2019, plantea que la ocupación tendencial de Bogotá se ha caracterizado por: i) desarrollar por medio de procesos de urbanización las áreas de bajas pendientes dentro de ámbito distrital que hacen parte del altiplano de la cuenca alta del río Bogotá; ii) crecer a partir de la construcción progresiva de ejes de infraestructura vial principal, redes matrices de acueducto y redes de colectores de aguas negras y canales de aguas lluvias, manteniendo libres algunos ejes de conectividad ambiental alrededor de cuerpos hídricos, algunos elementos de montañas caracterizados por las altas pendientes y la mayor parte de las áreas de páramos que constituyen las áreas rurales; y iii) conformar sectores de aglomeración de actividades económicas a lo largo de la franja oriental de la ciudad, comunicados por una franja transversal entre el centro y la periferia occidental donde se localiza el aeropuerto internacional, y grandes piezas residenciales al norte, nor-occidente, suroccidente y sur de la ciudad.

Estos tres elementos principales definen la ocupación en el territorio distrital, la cual, al ser proyectada como una imagen ideal de la ciudad que se quisiera alcanzar con el tiempo (a través del modelo de ordenamiento territorial), involucra tres características adicionales relacionadas con el aprovechamiento del suelo y la distribución de actividades productivas: la compacidad, la densidad y el policentrismo.

La actual propuesta de la Administración "Proyecto de Acuerdo *"Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C"* del 2019 plantea un modelo de ciudad Denso y Compacto así: el modelo de ocupación de Bogotá es el de una ciudad compacta con sectores de alta densidad consolidados en mediana y baja altura. Si bien este modelo ha permitido alojar a la mayor cantidad de población posible haciendo un uso razonable del suelo disponible y disminuyendo los costos de las infraestructuras básicas y vitales que se requieren para lograr una cobertura universal de servicios de movilidad y de servicios públicos, su construcción adolece de una oferta suficiente y equilibrada de espacios públicos y de equipamientos cercanos para muchas de las comunidades urbanas y rurales, también ver en (POT de Bogotá, Documento resumen, junio 2019).

Por lo tanto, dice el libro 1 del DTS del 05 de agosto de la (RG - POT) en el ordenamiento territorial de Bogotá se debe: i) promover una densidad compacta, cercana e integrada a su entorno urbano y natural; ii) prever procesos de expansión densos y cercanos que se constituyan en modelos nacional e internacionales de calidad de vida urbana que atienda las altas

⁴⁴ Ingeniero industrial de los Andes. Realizó algunos estudios en la Universidad de Oxford. Fue el primer Ministro del Medio Ambiente en Colombia y del Consejo Nacional de Planeación y actualmente es profesor de la Universidad de Los Andes.

tasas de crecimiento poblacional que aún tiene la ciudad; iii) orientar y apoyar la gestión de proyectos urbanos detonantes en áreas de desarrollo para generar nuevo espacio público; y iv) diseñar las condiciones normativas para permitir la densificación en aquellas áreas en que se cuente con servicios públicos suficientes y soportes urbanos para la accesibilidad peatonal y vehicular.

En la anterior propuesta de la administración es claro que el modelo sigue tomando como referencia las altas tasas de crecimiento poblacional que espera para la ciudad, para ello busca generar grandes proyectos urbanísticos en áreas de desarrollo, justificando la inclusión de áreas de especial protección ecológica para formar nuevo espacio público, sumando a la densificación del área urbana sobre la cual se propone cambiar el tratamiento urbanístico de Consolidación a Renovación Urbana por Redensificación como es el caso de la Esmeralda o del proyecto Alameda Entreparques⁴⁵, en donde la alcaldía planea construir una alameda para unir el parque el Virrey con el Simón Bolívar, los habitantes del barrio La Patria, uno de los sectores más reconocidos de la calle 80 con Avenida Suba, en el nororiente de Bogotá aseguran que “las casas serán tumbadas por cuenta del proyecto”.

2. Problemáticas derivadas del modelo de ocupación

Existe una serie de problemas relacionados con el modelo de ocupación, que de alguna manera son tratados en el documento Resumen del Diagnóstico general - POT pero que no son abordados en toda su dimensión en el articulado. A continuación se enlistan para ser considerados en la reflexión sobre la propuesta de la Administración Distrital:

El impacto del proceso de expansión urbana y las tendencias poblacionales se han traducido en la profundización de los fenómenos de conurbación y suburbanización en la Sabana, que genera presión sobre el suelo rural y las zonas de contención de los bordes de la ciudad; incrementan las demandas adicionales sobre la estructura de servicios públicos y dotacionales e inciden en el deterioro de la estructura ecológica de la región, así como en la capacidad del ecosistema para soportar la demanda por servicios, que, como el agua y los alimentos, determinan las posibilidades de vida sobre el territorio de la Sabana.

Bogotá sigue acentuando su primacía en el entorno metropolitano, las brechas socioeconómicas entre la ciudad núcleo y las demás, que configuran la red urbano-regional de Bogotá – Cundinamarca – Región se mantienen. Las dinámicas de los municipios de la región no son convergentes y la calidad de vida en el territorio regional continúa siendo menor cuanto más se aleja del centro metropolitano.

La problemática de vivienda en los municipios trasciende sus límites administrativos, en virtud de las relaciones funcionales fácticas entre la capital y los municipios que conformarían una región metropolitana aún no formalizada. El déficit de vivienda de interés social de la ciudad de Bogotá, como nodo principal del sistema de ciudades, ejerce presión sobre los municipios más cercanos, incrementando no sólo la necesidad de techo, sino de servicios públicos, oferta

⁴⁵ Este proyecto de “renovación urbana” que cubre barrios como Los Alcázares, San Martín, Patria, La Aurora, Santa Sofía, Juan XXIII, 11 de Noviembre, Santa Mónica y 7 de Agosto, entre otros. Doce barrios en total. Incluye una Alameda (parque lineal) que va entre la Calle 80 y la Calle 63F, que no cumplirá la función de conectividad que se le adjudica en el papel. Se permitirán alturas que van desde 8 pisos al interior de los barrios, hasta 16 pisos en la zona aledaña a la Alameda (que se ubica entre las Carreras 28 y 28^a), en la Carrera 24, en la Calle 80 y en las Calles 72 y 68. Se trata de una iniciativa que transformará completamente ese sector en 20 años a través de instrumentos como planes parciales.

dotacional y sistemas de movilidad. Adicional al déficit de VIS, se encuentra la oferta de vivienda No VIS, que ocupa suelos de la región a través de dinámicas de suburbanización y que se relaciona en buena medida con una demanda originada en sectores poblacionales de altos ingresos de la ciudad de Bogotá.

Ante tal demanda, los municipios compiten por hacerse más atractivos. Esta puja regional se hace usualmente haciendo gala de sus ventajas comparativas en términos de su ubicación, oferta de mano de obra, dotación de recursos ambientales, oferta de servicios complementarios, entre otros, así como ofreciendo incentivos tributarios, adquiriendo relevancias particularmente figuras representativas como las zonas francas. No en vano, Cundinamarca es el departamento con el mayor número de éstas en el país. Al no existir ningún tipo acuerdo o de directrices de naturaleza supramunicipal, que orienten los procesos de localización, han conllevado a la generación de impactos no previstos sobre la calidad de vida de la población y el ambiente.

Otro rasgo del modelo de ocupación y de transformación del territorio municipal en la región es la pérdida de la ruralidad. Los municipios de la Sabana de Bogotá en mayor medida y otros municipios tradicionalmente agropecuarios por vocación, han venido evidenciando pérdidas de productividad y disminución del área sembrada. Un fenómeno ha sido la disminución de población rural, que migra hacia las cabeceras o hacia la ciudad de Bogotá y otras regiones para buscar una actividad productiva.

Los proyectos de construcción en las áreas rurales de los municipios vecinos, tanto de vivienda de interés social como aquellos orientados a viviendas para consumidores de estratos altos han generado cambios en el uso del suelo. Se han producido desplazamientos de las estructuras basadas en la economía campesina hacia usos del suelo intensivos en la prestación de servicios para las poblaciones, que se asientan en las nuevas zonas de urbanización. Esta tendencia no solo provoca desplazamiento de las actividades agropecuarias, sino que también lleva a la consolidación de procesos de gentrificación, que redundan en la distorsión de los precios de la tierra.

De otro lado, el turismo es considerado como un factor de desarrollo económico, al mismo tiempo es una actividad que tiene impactos en el territorio no solo por la intervención que el sector público debe adelantar en los atractivos turísticos y en sus zonas de influencia, sino también por constituirse en un eje para la articulación institucional en temas como el espacio público o la movilidad.

Con relación al tema de abastecimiento del recurso hídrico, del cual depende el Distrito Capital, y los municipios a su alrededor, proveniente de la Orinoquía, no han sido incorporadas medidas e instrumentos encaminados a la gestión integral y regional del recurso hídrico, en aras de garantizar calidad, cantidad, continuidad y oportunidad en el suministro de agua a los habitantes de Bogotá y a los municipios del área de influencia.

La conectividad es uno de los aspectos fundamentales en la regionalización, y como hecho regional⁴⁶ permite identificar las siguientes interdependencias: 1) los componentes de la red de conectividad en la región y los vínculos entre los ejes de conectividad y la configuración del suelo urbano-rural; 2) las tensiones relacionadas con el sistema y la red de conectividad al interior de la región; 3) las potencialidades en materia de conectividad y 4) las relaciones

⁴⁶ Las problemáticas de los municipios y de la ciudad de Bogotá trascienden los límites administrativos, en virtud de las relaciones funcionales existentes en la región. La identificación de las interdependencias entre los territorios urbanos y rurales, que conforman la región de influencia directa del Distrito Capital, utiliza el concepto de "hechos regionales" para identificar fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos e institucionales, que afectan o impactan a dos o más municipios del área regional de Bogotá.

entre conectividad y la movilidad, que corresponden a los desplazamientos de personas y mercancías en la región.

Se presenta una ausencia de instrumentos de planificación y de gestión del suelo, que sean vinculantes para los municipios, que conforman el área de influencia de Bogotá. Contar con estos instrumentos permitiría revertir en el mediano y largo plazo los desequilibrios territoriales de desarrollo, que se han generado en los últimos años.

El territorio de la ciudad de Bogotá sigue siendo vulnerable ante posibles eventos ambientales, los cuales se han acentuado por efecto del cambio climático global.

Bogotá no cuenta con modelo para el aprovechamiento de los residuos sólidos, el relleno sanitario Doña Juana opera plenamente recibiendo una carga diaria alrededor de 6.300 toneladas de residuos sólidos, dentro de cuyo volumen cerca del 10% corresponde al proveniente de los municipios cercanos a Bogotá; aparte de no contar con campañas y programas para mejorar el manejo de los residuos, el principal problema sigue siendo los sitios destinados para la disposición final de escombros y basuras, lo cual ha quedado como una solución que resuelven de forma privada disponiendo los escombros en cualquier lugar de la sabana y ampliando la vida útil del relleno sanitario de Doña Juana sin ninguna consideración por la población de la zona rural de Ciudad Bolívar.

3. Relación del modelo de ocupación con el articulado del POT

Directrices del modelo de ocupación por parte de la Ley 388 de 1997

El modelo de ocupación del territorio es reconocido por la Ley 388 de 1997 en el artículo 12 como parte del contenido del componente general del Plan de ordenamiento, en el párrafo 1 reconoce que las normas urbanística e intraurbanas son estructurales⁴⁷ "(...) fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas." En ese sentido, son normas que aseguran el cumplimiento de objetivos y estrategias del componente general así como las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano⁴⁸.

De igual forma el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.2.2 (...) desarrolla un modelo de ocupación del territorio, que posibilite identificar, delimitar y definir la localización de los siguientes aspectos estructurantes: 1. Áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales; 2. Áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; 3. Áreas expuestas a amenazas y riesgos; 4. Sistemas de comunicación entre el área urbana y rural y de éstas con el contexto regional; 5. Actividades, infraestructura y equipamientos; 6. La clasificación del territorio en suelo urbano, de expansión urbana y rural y para el primero de éstos, así como para las cabeceras corregimentales, la determinación del correspondiente perímetro urbano,

⁴⁷ Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados (Art. 12 Ley 388 de 1997).

⁴⁸ Dentro de estas normas estructurales están las que clasifican y delimitan los usos del suelo, definen actuaciones y tratamientos urbanísticos, las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo, las unidades de actuación, las directrices para la formulación y adopción de planes parciales, las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

el cual a su vez no podrá ser mayor que el perímetro de servicios o sanitario. Todas las decisiones de aspectos estructurales del componente general se traducen en normas urbanísticas estructurales. (Decreto 879 de 1998, art. 13).

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

Lo anterior no niega el carácter estructural, que tiene la categoría de protección del suelo rural conforme al artículo 4 del Decreto 3600 de 2007, en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997.

Además, existen dos desarrollos normativos estructurales en el modelo de ocupación, que se deben tener en cuenta y que ya han sido reconocidos como norma de mayor jerarquía como son: la incorporación de la gestión de riesgos, así como la definición de medidas para el conocimiento y la reducción (prevención y mitigación) del riesgo, procurando el desarrollo seguro del territorio artículo 2.2.2.1.3.3.2 Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 ; también la necesidad de articular los instrumentos de cambio climático definidos en la Ley 1931 de 2018 artículo 7, parágrafo: "El Gobierno Nacional reglamentará el artículo 10 de la ley 388 de 1997 en el marco de sus competencias, con el propósito de incluir dentro de los determinantes de los planes de ordenamiento territorial la gestión del cambio climático". A pesar de que presenta un desarrollo teórico en materia de mitigación y adaptación no construye una relación específica de los escenarios de riesgos para el municipio.

Las normas urbanísticas estructurales son las que definen y orientan el modelo de ocupación del territorio y determinan la estructura territorial de los sistemas generales del territorio (ambiente, vías, espacio público y servicios públicos); estas normas prevalecen sobre las demás normas urbanísticas, lo que implica, de una parte, que las regulaciones de los otros niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y de otra que la modificación sólo puede emprenderse en el largo plazo con motivo de la revisión general del Plan.

Antecedente del modelo de ocupación en el Distrito

En el recorrido que ha tenido el abordaje del modelo de ocupación desde Decreto 190 de 2004 (compilación del Decreto 619 de 2000 y 469 de 2004) y la MEPOT de 2013, mantienen el mismo planteamiento con respecto al modelo de ocupación, desde la perspectiva ambiental y territorial para la región así en el Decreto 190, artículo 4. Áreas de actuación estratégica en el marco de una agenda regional (artículo 4. del Decreto 469 de 2003).

Planeamiento ambiental y territorial para la región. Se buscará definir la Estructura Ecológica Principal regional que determina el modelo de ocupación territorial correspondiente, con el fin de asegurar la oferta de bienes y servicios ambientales atendiendo las potencialidades y limitaciones biofísicas y socioeconómicas del territorio. Para ello, El Distrito Capital apoyará la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental para la Región –POTAR– el cual será liderado por la CAR. Se promoverá la homogenización de las exigencias ambientales en toda la región.

El Proyecto de Acuerdo *"Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C"*, Junio 2018, hace alusión al modelo de ocupación en el artículo 5. Políticas territoriales de largo plazo, *Para lograr el cumplimiento de la visión y concretar el modelo de ocupación territorial, cuyo fin último es mejorar la calidad de vida, basada en el principio general de sostenibilidad, se establecen cuatro políticas territoriales: Ecoeficiencia, Equidad, Competitividad, y una política transversal: Gobernabilidad y gobernanza; que orientan la reglamentación y la definición de las normas urbanísticas, los instrumentos, los programas y los proyectos del presente Plan de Ordenamiento Territorial, así como el seguimiento y evaluación de la implementación del mismo.*

De igual forma define los hechos regionales más importantes para el modelo de ocupación, artículo 22: *Se reconoce a Bogotá como parte de una red de asentamientos humanos, funcional e interdependiente, en la que se identifican dinámicas supramunicipales.* Los hechos regionales corresponden a lo que denomina el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 a determinantes estructurales de mayor jerarquía, cuando se habla de la calidad de vida de los bogotanos, de la sostenibilidad ambiental, social y económica, de una ciudad resiliente y pensada para hacer frente al cambio climático y demás discursos, pero cuando se observa cómo se materializan éstos es todo lo contrario, porque las apuestas van en otro sentido. Así pues es importante leer e identificar los elementos fundamentales de la propuesta, que presenta la Administración en torno al POT y a qué intereses responde.

El Modelo de ordenamiento y de ocupación supramunicipal, está definido en el artículo 23: *El presente Plan considera el modelo de ordenamiento y de ocupación supramunicipal, como directriz para la definición del modelo de ocupación del Distrito Capital y como criterio orientador de las relaciones con los municipios que hacen parte del núcleo y de los nodos subregionales.*

El Modelo de ocupación urbano del Distrito Capital, lo define el artículo 25: *El modelo de ocupación urbano del Distrito Capital es compacto en función del equilibrio entre los procesos de urbanización, las áreas no ocupadas y el espacio público; denso para mantener el uso eficiente y óptimo del suelo y generar espacio público suficiente; y cercano debido a que propende por la ubicación estratégica y accesible a los servicios sociales, los ejes de movilidad y los servicios públicos.* Este modelo de ocupación urbano del Distrito Capital se identifica en el Plano N°. 2 "Modelo de Ocupación Urbano".

El Modelo de ocupación rural, está definido en el artículo 26: *El modelo de ocupación rural es un patrón de distribución disperso de asentamientos humanos en una matriz de espacios naturales productivos y protegidos, en función del equilibrio entre la Estructura Ambiental y de Espacio Público y las áreas de producción rural. Se soporta en una red de asentamientos humanos rurales, áreas protegidas y áreas productivas que se articulan para la protección del paisaje característico de la ruralidad bogotana y en el Sistema de Movilidad adecuado para el transporte de personas y mercancías en las zonas rurales que permiten la adecuada conectividad e integración territorial, en donde la economía campesina familiar y la conservación de los ecosistemas alto andinos representan valores de protección.* El modelo de ocupación rural del Distrito Capital se encuentra representado en el Plano No. 3 "Modelo de Ocupación Rural".

El DTS del (RG- POT) presenta la importancia territorial que tiene el suelo rural en el POT vigente el cual corresponde al 75% del territorio distrital. En su mayor parte se encuentra dentro de áreas protegidas declaradas por la Nación: el PNNS y dos Reservas Forestales, además de numerosas áreas protegidas del nivel distrital. Estas contienen muestras valiosas de ecosistemas y especies nativos y una oferta muy alta de servicios ecosistémicos, principalmente, agua que aportan al Sistema Chingaza (Teusacá) y Regadera (Tunjuelo), así como las reservas hídricas futuras del Sumapaz. En su preservación se ha invertido muy poco, casi

nada. Están tan conservadas como el aislamiento y la baja presión poblacional han propiciado. Y tan alteradas, en muchas zonas, como las necesidades de pastos y suelo cultivable de la población campesina han forzado.

Este territorio se encuentra habitado en muy bajas densidades (0,14 hab/ha) por alrededor de 16.500 campesinos cuyo modo de vida enfrenta tres desafíos: el aislamiento geográfico que restringe el acceso al mercado y los servicios urbanos; la degradación paulatina de los suelos por formas de producción inadecuadas para la fragilidad de la alta montaña; baja oferta local de servicios que aporten a sostener la calidad de vida y retener la población rural, en especial los jóvenes.

Se propone el desarrollo turístico y consolidar un borde urbano viable dentro de zonas bien definidas con un urbanismo acorde con las condiciones de ladera, el mayor desafío del ordenamiento territorial distrital se plantea en el Borde Sur: los frentes de crecimiento periurbano informal en la cuenca media del Tunjuelo (Usme y Ciudad Bolívar) con una topografía que genera zonas con alta amenaza por remoción en masa y crecientes torrenciales al tiempo que limita fuertemente la accesibilidad y la conectividad.

El área rural al norte de Suba y Usaquén se tiene programada en palabras de la Administración Distrital una expansión cuidadosamente planificada que se denomina el desarrollo de una nueva pieza urbana que sirva como articulador metropolitano con Chía y Cota, junto con la conexión ecológica cerros-humedales-río mediante espacios verdes efectivos, que se da al tiempo que se pierde la Unidad de Planeación Rural del Norte y la Reserva Forestal Thomas van der Hammen.

En Ciudad Bolívar el mayor impacto a su ruralidad es la presencia del relleno sanitario Doña Juana para el cual la Administración Distrital plantea crear un área forestal productora en predios fiscales que mitigue los impactos, compense las emisiones y sirva de barrera a la expansión informal hacia el relleno y las zonas geoinestables.

La transición entre las áreas urbanas y las rurales de Usme, se plantea la definición de las determinantes generales que se requieren para incorporar los terrenos aptos para vivienda social y usos complementarios en ambas bandas del río Tunjuelo, que se va a traducir en mayor presión urbanística para la ronda de este río.

La estrategia de ordenamiento del Distrito Capital se encuentra en el artículo 27. *La estrategia se concreta por medio de tres estructuras que soportan, integran y orientan la visión del territorio y el modelo de ocupación, dichas estructuras son: i) la Estructura Ambiental y de Espacio Público, que promueve la generación de espacio público adecuado y la protección de valores ambientales y el uso, disfrute y satisfacción de las necesidades urbanas colectivas en el espacio público; ii) la Estructura Funcional y de Soporte, que propicia el desarrollo de infraestructura para el soporte del crecimiento urbano y el desarrollo rural; y, iii) la Estructura Social y Económica que propicie la dotación equilibrada del Distrito Capital y la generación de ámbitos de oportunidad de desarrollo económico.*

El modelo de ocupación plantea cuatro proyectos estratégicos de crecimiento del POT:

- 1.1. Ciudad Norte compuesta por 4 sectores: Lagos de Torca, Conejera, Arrayanes y Encenillos. (ANEXO N° 7 Proyectos y Programas del POT).
- 1.2. Ciudad Río.
- 1.3. Ciudad Lagos del Tunjuelo.

1.4. Ciudad Usme.

4. Análisis

Las principales dificultades, que se derivan de la actual propuesta de Proyecto de Acuerdo "Por el cual se adopta la Revisión General del POT de Bogotá D.C." tiene que ver con la poca claridad de saber cuál es la visión territorial concertada del modelo de ocupación, que se propone la Administración a 2031, no se evidencian determinantes relacionados con procesos de regionalización o desarrollo de esquemas asociativos entre municipios; hay un afán por resolver todas las demandas de orden regional dentro de la jurisdicción de Bogotá, con el prurito de estar ayudando al cuidado de la ruralidad de los demás municipios, los cuales ocupan algunos terrenos adicionales de la Sabana con sus propios proyectos de expansión. No obstante, este propósito altruista esconde las afectaciones directas sobre las zonas de protección del río Bogotá en el occidente de la ciudad. Es decir, bajo un pretendido enfoque de regionalización, no consultado con los demás municipios, se adopta una decisión que favorece la urbanización de zonas a las que se "libera" de las restricciones de protección con el aval de la CAR Cundinamarca y se promueve la construcción de nuevas viviendas de interés social en Bogotá.

Se debe precisar con cartografía y articulado las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente; áreas de reserva y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; y las áreas expuestas a amenaza y riesgo, que corresponda con lo planteado en el documento técnico de soporte en el libro 1.

La propuesta de la Administración no deja ver con claridad, cuál es la verdadera intención de modelo para la ciudad de Bogotá y cómo se proyecta está en la región. Dicho modelo de ocupación territorial busca mejorar la calidad de vida y la sostenibilidad territorial, a partir de cuatro políticas territoriales: Ecoeficiencia, Equidad, Competitividad y gobernabilidad como política transversal.

De los documentos presentados por la Administración se encuentran lecturas, que se contradicen, no permiten ver con claridad que qué es lo que realmente busca, utiliza un lenguaje confuso y falto de sinceridad, la visión del ordenamiento territorial Distrital está orientada a "Mejorar la calidad de vida" y a "alcanzar la felicidad como bien supremo del ser humano" y a la "prosperidad de todas las personas que habitan en Bogotá" artículo 1 del proyecto de acuerdo de junio 2019, así como este gran propósito se puede encontrar mucho verso y prosa a lo largo del articulado, pero fundamentalmente en el documento técnico de soporte.

Es necesario prestarle especial atención al Artículo 9: Estrategias de la política de ecoeficiencia, allí es claro el propósito de cambiar la Estructura Ecológica Principal - EEP y utiliza definiciones como la rehabilitación de sus áreas y entra en el juego de palabras como aumentar la conectividad y accesibilidad de las áreas de la EEP y las va hilando con espacio público y con servicios ecosistémicos y sobre este tema se hace referencia en el documento dedicado exclusivamente a esta estructura.

En relación con el modelo de ocupación hace referencia en el mismo artículo 9 numeral 4 a un juego de contradicción de palabras en la medida que busca "un crecimiento equilibrado de la Ciudad optimizando el aprovechamiento de los recursos naturales". Hasta aquí no hay problema, la humanidad ha entendido que los recursos naturales no son infinitos y por tanto se debe cambiar la relación de desequilibrio e insostenibilidad con la base natural; de igual forma busca "planear el crecimiento urbano compacto, denso y cercano en las áreas de expansión y desarrollo, respondiendo a la necesidad de nuevas viviendas" (numeral 4.1). Aquí se encuentran muchos elementos, que confunden como compacto, denso y cercano con áreas de expansión y desarrollo y nuevas viviendas; lo que queda a toda luz claro es que el POT quiere

un modelo de ocupación compacto y extendido a la vez, lo que significa urbanísticamente crecer y crecer superando el borde urbano y aumentando el perímetro de servicios. El modelo es el producto de una disquisición que no se digiere fácilmente; una apuesta más por la "retórica que combina de manera indiscriminada aspectos de dos modelos opuestos, como son la ciudad compacta y la apuesta por la expansión urbana, en una evidente contradicción epistemológica."⁴⁹

En este crecimiento desmedido incluye la Unidad de Planeación Rural -UPR norte y el valle aluvial del río Bogotá, algunas veredas de Usme, así como la franja de adecuación en los términos de la Sentencia del Consejo de Estado de noviembre 2013, paradójicamente esta dinámica de crecimiento no responde a las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda de la población de bajos ingresos en términos de VIS y VIP. De igual forma, este crecimiento no corresponde con el cálculo de índice poblacional del DANE, el cual en este momento se encuentra en ajuste. Bien se ha dicho que el modelo de ordenamiento propuesto por la Administración Distrital no corresponde con la realidad demográfica de la ciudad, lo que hace presumir que en tanto se disponga de la información precisa sobre el número de habitantes de Bogotá, habrá que modificar las proyecciones realizadas, tanto para las áreas de expansión, como para el número de viviendas y los proyectos promovidos por el POT. Esto supone modificaciones estructurales de la propuesta, es pertinente la modificación de aspectos del modelo en el debate que surta el Proyecto de Acuerdo en el Concejo Distrital, o lo deberá ser forzosamente en un futuro cercano si se adopta tal como está propuesto en la actualidad.

En relación con la región "acoge el modelo de ordenamiento y de ocupación supramunicipal como directriz para la definición del modelo de ocupación del Distrito Capital y criterio que orienta la ocupación de municipios que hacen parte del núcleo y de los nodos subregionales", reconoce como hechos regionales asociados a la estructura ambiental y de espacio público "el Río Bogotá, como eje de conectividad ambiental y de ordenamiento territorial" un río Bogotá sin valle aluvial y pensada para la construcción de una gran ciudad; "La Estructura Ecológica Regional y Corredor de Conservación" de páramos pero con una EEP desnaturalizada en el ámbito urbano y transformada hacia una estructura funcional del espacio público, reconoce la "vulnerabilidad de la población de la región ante eventos climáticos que generan la necesidad de articular la Gestión del Riesgo y la adaptación al cambio climático con enfoque supramunicipal" (artículo 22 del proyecto de Acuerdo).

La Administración presenta que su nueva propuesta de modelo de ocupación se sustenta en las proyecciones de la población que podrá habitar la ciudad en los siguientes 12 años, teniendo en cuenta que los datos de población con que se contaba en el año 2000 y 2003, las cuales fueron actualizadas a raíz de la realización del Censo Poblacional del DANE del año 2005 y que sólo hasta ahora, en el año 2018, se han vuelto a actualizar la información poblacional censal. Ahí se encuentra un panorama que si bien ya había sido previsto por las propias proyecciones de la Administración Distrital, a partir de datos obtenidos por medio de encuestas, evidencian un cambio significativo con respecto a las proyecciones de crecimiento poblacional que motivaron los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. No obstante justo esas cifras han sido cuestionadas por expertos de la Sociedad de Mejoras y Ornato al ser consideradas sobredimensionadas y que no corresponde con la realidad.

Las cifras del crecimiento real de la población de Bogotá contenidas en el DTS del Proyecto de Acuerdo no corresponde con las cifras del DANE, así como la proyección de crecimiento poblacional, al respecto Carlos Roberto Pombo⁵⁰ plantea en la estación uno de la Ruta POT

⁴⁹ Ver DTS del Concepto del Consejo territorial de Planeación distrital sobre el proyecto de Revisión general del POT.

⁵⁰ Presidente del CTPD, y Presidente de Mejoras y Ornato de Bogotá.

x Bogotá que "Los datos de la ciudad han cambiado considerablemente desde el último censo hecho en 2005. En este contexto, la Administración presenta cifras poco exactas que prevén un crecimiento erróneo de Bogotá. Por lo tanto, se considera urgente la presentación de estudios, como el realizado por expertos investigadores e investigadoras y consultores adscritos a la Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá, quienes cruzan variables como la tasa de nacimiento, la tasa de fecundidad, de mortalidad y el saldo migratorio, para demostrar que la ciudad no crecerá ni al ritmo ni a la tasa que pronostica el estudio que la Secretaría Distrital de Planeación y toma como base para la revisión y formulación del nuevo POT para Bogotá"⁵¹.

En la memoria justificativa⁵² se presenta que desde el punto de vista regional se evidencia la necesidad de ordenar los procesos de conurbación, reconociendo y potenciando las relaciones funcionales, sociales y económicas del territorio, generando accesos regionales y acuerdos supramunicipales suficientes que consoliden la región como el núcleo más competitivo del país, así como recuperando el eje ambiental del Río Bogotá en el marco del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica – POMCA; el problema de fondo no es la pertinencia de los temas señalados que lo son, sino la forma como lo hacen y al servicio de quien se termina tomando decisiones estratégicas de ciudad y de región.

De igual forma, el modelo de ocupación propuesto debe ser claro en la forma como se va atender el déficit de espacio público; de equipamientos, así como de vivienda de interés social (...). Por otro lado se plantea para Bogotá un modelo denso y compacto, sin embargo es necesario tener presente que Bogotá ha mantenido una ocupación densa en comparación con la región. "Se presenta un aumento en la densidad del 15%, mientras que en los municipios aledaños sus densidades han disminuido en 52%⁵³, este estudio hace el análisis comparativo entre Bogotá y la región, la primera Bogotá crece de manera densa, y la segunda, los municipios de la región crecen de manera dispersa. Por su parte, entre 2005 y 2016, se evidenció un gran aumento de la huella urbana de Bogotá región, en aproximadamente 53% (22 mil ha), de las cuales el 88% corresponde a crecimiento de la huella urbana de los municipios de la región", como se puede observar en la Tabla 1. Población, densidad y huella urbana para Bogotá y región para los años 2005, 2010 y 2016 (3.857,1 ha)⁵⁴

Tabla 1

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

Fuente: IDOM, 2017 "Estudio de Crecimiento y Evolución de la Huella Urbana para los Municipios que conforman el área Bogotá Región".

⁵¹ Información construida a través de las relatorías de la sesión de Seminario correspondiente a la Primera Estación de la Ruta POT x Bogotá "¿Hacia dónde y cómo estamos creciendo?" realizada el 04 de octubre y la Mesa Técnica correspondiente al 05 de octubre de 2018.

⁵² PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ Memoria Justificativa, junio 2019.

⁵³ IDOM, 2017 "Estudio de Crecimiento y Evolución de la Huella Urbana para los Municipios que conforman el área Bogotá Región".

⁵⁴ *Ibid.*

La huella urbana del crecimiento poblacional del Distrito Capital no ha superado las 2.600 hectáreas en el periodo de tiempo analizado. Por el contrario, la región ha crecido casi 20.000 ha. Impactando fuertemente los recursos naturales (cobertura del suelo y agua).

“Lo expuesto anteriormente indica que, durante el periodo analizado, correspondiente a la vigencia del DD190/2004, Bogotá no contuvo el desarrollo urbano dentro de sus límites. En ese sentido, los incrementos poblacionales atípicos en los municipios de la región demuestran claramente cómo se ha permitido la expulsión de su población a municipios aledaños, en muchos casos, fomentando la conurbación con municipios limítrofes y la expansión poco eficiente y muy poco densa en la Sabana”.

En esta versión de propuesta de nuevo POT a junio de 2019 se sigue justificando su modelo de ordenamiento territorial en el crecimiento poblacional, el cual considera que mantiene su tendencia general, aunque ha tenido una leve disminución, al tiempo que la estructura de la composición de los hogares tiende a reducirse progresivamente, incrementado la demanda de nuevas unidades de vivienda, para entre 769 mil y 926 mil hogares entre los años 2019 y 2031, las cuales tienen el potencial de incrementar si se suman las requeridas para cubrir el déficit cuantitativo actual, sin contar las nuevas unidades de vivienda para los 16 municipios cercanos con los que la ciudad conforma la región Bogotá-Sabana, de igual forma proyecta que la nueva población de la ciudad tiende a crecer (alrededor de 97.000 nuevos habitantes por año).

Al conocer “cuántos somos sabremos qué tipo de equipamiento necesitamos”, cómo y qué tipo de transporte, de acueducto y en general de servicios públicos. De esta forma se piensa en forma cualitativa y no cuantitativa la ciudad. El POT consiste en optimizar la relación entre espacio y las mejores condiciones para vivir en dicho espacio

En relación “La provisión de bienes tales como vivienda y equipamientos que prestan el servicio para atender la demanda de la región” el profesor Carlos Torres⁵⁵ plantea el modelo de ciudad desde 5 perspectivas: 1. Movilidad: Transmilenio, alimentadores y metro elevado que modifica la ciudad: Prolongación de vías “cortando” el río Bogotá; 2. Ampliación de avenidas; 3. Servicios públicos: donde el desmonte de empresas distritales genera ingresos a las empresas privadas, desconociendo a las comunidades y profundizando en ellas una relación de “minoría de edad”; 4. Vivienda: Despojar predios para solución de vivienda, sin contemplar la realidad, un ejemplo de ello es la reserva Thomas van der Hammen - RTVH. De otra parte, la cifra de ocupación informal sucede en barrios formales e informales; Infraestructura: 20 centros de atención prioritaria, territorios saludables y megacolegios que existen, pero sin atención a las necesidades sociales; 5. Espacio público: institucionalmente se dice que debe existir 12 metros de espacio público por persona, pero esto se contempla vías y andenes, pero deja de lado espacios colectivos, de convivencia, y éstos son subsumidos para vivienda; El modelo de ciudad actual tiene una mirada expansionista de ciudad, urbanizando la sabana en Funza, Soacha y Madrid, partiendo de un modelo extractivista.

Ahora bien, los cuatro proyectos estratégicos de crecimiento del POT: Ciudad Norte, Ciudad Río, Ciudad Lagos del Tunjuelo y Ciudad Usme contrario a un modelo denso y compacto, lo que muestra es una ciudad que se extiende y se dispersa en la región norte, ocupando la zona rural, que le quita el valle aluvial al río Bogotá y que presiona la ocupación sobre la cuenca del Tunjuelo en áreas de mayor riesgo ambiental.

⁵⁵ Dr. Arq. Carlos Alberto Torres Tovar Profesor Asociado. Universidad Nacional de Colombia Investigador Sénior (IS) Colciencias. Líder Grupo de Investigación: “Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad”

5. Conclusiones

El modelo territorial es la forma específica de cada municipio para organizar las actividades en el territorio (rural y urbano), y por ende sus objetivos de desarrollo integral. En el modelo de organización territorial se identifican las acciones esenciales para alcanzar la visión de futuro y aprovechar las ventajas comparativas del municipio. Este modelo será el referente básico para elaborar los distintos componentes del P.O.T. Para definirlo es útil responder entre otras a las siguientes preguntas: **¿Cuáles podrían ser las acciones territoriales que contribuyan más eficazmente a alcanzar la imagen objetivo o visión de futuro?; ¿Cuáles podrían ser las políticas de largo plazo para la ocupación, manejo y aprovechamiento del suelo y los recursos naturales?**

Todo modelo de ordenamiento definido en un instrumento de desarrollo como el POT, se basa en un sistema de ideas, que se soportan a su vez en un enfoque del desarrollo territorial, en la percepción existente sobre el ambiente, las relaciones productivas, la orientación económica de las actividades inmobiliarias, entre otros. Es influenciado también por múltiples actores con diversos intereses en las principales definiciones del MOT. Así las cosas, hay aspectos técnicos que terminan por ceder ante la incidencia de estos de carácter ideológicos y políticos, en el proceso de Formulación el POT y de Adopción del mismo. En tal sentido, la propuesta de Revisión general del POT de Bogotá parece estar dando señales contrarias a la defensa del interés general sobre el particular, pues su obstinación en modificar las zonas de protección del río Bogotá, la promoción de proyectos en zonas de reserva declaradas y la no consideración de cifras poblacionales ajustadas a las proyecciones oficiales, no corresponde con el rigor técnico que debe inspirar las decisiones sobre el modelo de ordenamiento propuesto.

Se debe revisar con especial cuidado cuál es el modelo o modelos de ocupación y de ciudad que más le conviene a una ciudad con las características de Bogotá, la cual necesita una propuesta de ocupación territorial que debería ser expresada con claridad en la visión y los objetivos estratégicos de largo alcance, y además corresponder con una iniciativa participativa, concertada y vinculante de las poblaciones en los territorios.

Hay que reconocer que la ciudad es densa y extensa, y que la idea de volverla compacta, continua y articulada con la región no es posible para la totalidad de la ciudad y que ello implica configurar una planeación de detalle en el ámbito territorial regional.

El modelo de ocupación territorial del Distrito se debería articular con los objetivos regionales y estratégicos del POMCA del Río Bogotá, constituyéndose como un eje de ordenamiento que se armoniza con el territorio y garantiza la construcción de la región hídrica, para ello se necesita una autoridad ambiental fuerte que defienda los verdaderos intereses ambientales del territorio.

Así mismo, el modelo de ocupación debería tener en cuenta unas cifras confiables y proyectar la planeación territorial, desde los resultados de población oficiales del DANE del Censo de Población de 2018. El POT adoptado debe ajustarse sobre el total de población, número de hogares y viviendas, así como los microdatos necesarios para hacer unas proyecciones confiables.

El Documento que sustenta el cambio de usos de tierra agrológica o de protección, no puede estar sustentado en escenarios o supuestos demográficos contruidos desde apreciaciones de funcionarios no investidos de la autoridad técnica o científica, que solamente se le ha atribuido al DANE.

Se debe cohesionar más los territorios de las periferias de la ciudad y la ruralidad, que recurrentemente han sido tratados como puntos de abandono por el Distrito. Es importante mejorar sus condiciones a través de una adecuada llegada de los servicios, una oferta de bienes sociales, culturales, de salud, educación, etc., logrando una mayor inclusión de estas poblaciones.

Es necesario plantear propuestas de mejoramiento barrial o transformaciones urbanas equilibradas, en las que se evite el desplazamiento de las/os pobladores y en el cual puedan convivir nuevas/os habitantes, generando zonas sólidas con mayor oferta de servicios, ampliando así las dinámicas socio espaciales existentes en los territorios en beneficio de la población actual y la venidera.

Por último, se debe lograr un efectivo derecho a la ciudad y el territorio en el distrito capital, que permita una descentralización de los servicios y ofertas, ampliando y cubriendo los espacios que se encuentran en situación de precariedad, generando oferta adecuada de vivienda y movilidad, que permita realmente elevar la calidad de vida y el logro de la equidad planteada como política en el Proyecto de la Administración.

6. Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá (junio 2019), Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., Documento Resumen, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2013) Decreto 364 de 2013 Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del POT.

Carrizosa, U. Julio (1985). *Río Bogotá: Los nueve ríos*. Editorial Villegas Fernández de Alba, Guillermo. El río Bogotá a través de la historia, Editorial Villegas.

Carrizosa, Julio (2001). *¿Qué es ambientalismo? La visión ambiental compleja*. Bogotá: Pnuma; IDEA; Cerec.

Carrizosa, Julio (2006). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local. Conceptos, metodologías y realidades*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, IDEA, Universidad Nacional de Colombia.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (2006). *Documento Técnico de Soporte de el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá*.

Consejo de Estado (2001) *Expediente número 25000-23-27-000-2001-0479-01*. [Versión de lectura electrónica] Recuperado de http://www.oab.ambientebogota.gov.co/apc-aa-files/57c59a889ca266ee6533c26f970cb14a/adicion_y aclaracion_sentencia_rio_bogota.pdf

Harvey. D, (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal. España.

Fonseca Roa. Y, (2012), Lineamientos para la armonización del Modelo de Ocupación Territorial (MOT) y Región Capital (RG) en el marco de la ciudad región. Ilustración caso Sabana de occidente. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. Recuperado de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis431.pdf>

Nogués Linares. S & Salas Olmedo. H, (2009), Modelos de Crecimiento Urbano. Estrategias de planificación y sostenibilidad en Cantabria. Universidad de Cantabria, España. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis431.pdf2099/11341/01_PROCEEDINGS_M1_02_0007.pdf

Rodríguez, Manuel B. (2008) Recomendaciones para Bogotá si quiere ser una ciudad viable Mosquera, Cajicá, Chía y otros municipios cercanos a Bogotá no son los que deciden qué hacer con su suelo, por eso no lo pueden vender a precios bajos. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4618828>. 22 de octubre 2008. 12:00 a.m.

Zemelman. H, La totalidad como perspectiva de descubrimiento en Revista Mexicana de Sociología Vol. 49, No. 1, Método y Teoría del Conocimiento un Debate (Jan. - Mar., 1987), pp. 53-86 de Recuperado <https://www.jstor.org/stable/3540427>

CIUDAD REGIÓN

Introducción

El de Ciudad - región es un tema álgido para Bogotá y los municipios vecinos desde hace varias décadas, bajo la idea de configurar una área metropolitana o región, que promueva la articulación de varios municipios. Recientemente se suman diversas ideas de asociatividad, que permitirían una configuración territorial que bien podría vincular el Distrito en varias asociaciones con diversos municipios, en función de intereses específicos.

Los actores que se han expresado en el proceso de revisión de la propuesta de Revisión General del POT, especialmente a través de algunos discursos de la comunidad y la academia, plantean la necesidad de crear nuevos lazos de integración para el desarrollo de los municipios de tal forma que se obtengan beneficios para todas las partes y que se eviten las afectaciones o invasiones en sus territorios.

Uno de los temas relevantes que se abarcan en este documento está relacionado con el crecimiento de las urbes que han generado cambios en el modelo de ocupación. Estas transformaciones se han llevado a cabo sin tener en cuenta la Estructura Ecológica, por ejemplo, en el caso del Río Bogotá, alrededor del cual se están construyendo grandes proyectos de vivienda, tanto en la rivera que corresponde a Bogotá como en la que se comparte por otros municipios.

Por ello, en este texto se presentan problemáticas y alternativas tratadas por múltiples actores y que reflejan los postulados de diversos sectores. Posteriormente, se hará un análisis crítico desde la perspectiva del Equipo técnico de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá, que acompañó el proceso de elaboración del Concepto del CTPD.

Problemáticas

Respecto a las problemáticas enunciadas en los diversos documentos revisados (Recorridos CTPD 2016, Documento Síntesis del Diplomado 2017, Ruta POT x Bogotá Estación IV, Concepto MEPOT, IEU, Revista Territorios, Sentencia Rio Bogotá, Sesiones POT Bogotá, Consejo, Cámara, Encuentro Popular Sabana, Probogota, CCB, Aporte al Diagnostico Territorial RTVH, entre otros), se encuentran varios temas alrededor de los que se agrupan la mayoría de conflictos.

La expansión urbana se ha desarrollado de manera descontrolada, lo cual ha venido generándose a partir de la urbanización formal y no formal, principalmente en los bordes de la ciudad y en torno a ecosistemas sensibles (cerros orientales, rondas de los ríos y reservas forestales). Son diversas las tensiones, especialmente en el fenómeno de la conurbación con los demás municipios, la misma que se presenta de manera no planificada o concertada, y por lo tanto no permite la articulación de los desarrollos urbanísticos, dando paso al desorden en las fronteras compartidas.

La falta de procesos organizativos y de ordenación del territorio compartido, ha sido reflejo de la ausencia de reglamentación para la ciudad región, esto implica que cada municipio determina los usos de suelo y las obras de infraestructura en sus fronteras, de tal manera que se presentan cambios de uso del suelo de manera indiscriminada para la creación de industrias, urbanización y obras civiles, entre otros. Esto da paso también al crecimiento desmedido de la urbe principal de la asociatividad, que es Bogotá, lo que requiere, principalmente desde el Distrito capital, mayores esfuerzos para el logro del diálogo y la concertación con sus pares municipales. De no hacerse de esta manera, los procesos de ocupación intensa, conducen sólo a la "ciudad súper - concentrada"⁵⁶.

Es necesario también indicar que la construcción ilegal de viviendas y asentamientos trae consigo problemas en la disponibilidad de servicios en las malas condiciones de salubridad de los territorios donde se establecen y expanden. Dentro de los documentos consultados, se resaltan dos temas importantes. En primer lugar lo relacionado a la migración desde y hacia Bogotá, lo que genera cambios que no se han enfrentado debidamente desde las dinámicas de ocupación de los espacios, y, por otro lado, la ausencia de proyectos que beneficien a la población rural, principal ocupante de este tipo de asentamientos, especialmente en las localidades vecinas al suelo rural

En términos de conectividad, la evidente necesidad de una adecuada infraestructura vial y planificada sin modificar el entorno natural, ha generado tensiones en términos de movilidad; las mismas que se han visto agudizadas por la falta de organización por parte de los entes correspondientes a fin de designar otros accesos o conexiones entre los municipios.

Dentro de las tensiones causadas en las áreas naturales, se encuentra el cambio del uso de suelo y la venta ilegal de lotes de terreno. Esto ha afectado las zonas de protección y la conectividad regional ecosistémica, además de causar conflictos derivados del riesgo ocasionado por la remoción en masa, inundaciones, entre otros.

Por otro lado, los procesos industriales y la urbanización no organizada también llevan consigo una carga negativa para la naturaleza. Estos fenómenos han causado, entre otros, sequía en suelos, contaminación de recursos hídricos, afectación de la calidad del aire.

En la escala de Ciudad-región, algunos casos evidencian estas problemáticas, entre ellas el Río Bogotá y la Reserva Thomas van der Hammen. Sin dejar de lado las zonas de cerros orientales, páramos y áreas de reserva natural, que también se han visto afectadas por el incumplimiento de las sentencias y normas que diversas cortes han expedido para su protección.

La mayor crítica hacia la institucionalidad, en varios de los documentos analizados, es la falta de articulación entre los gobiernos distritales y locales; además de su baja o nula presencia en diversos espacios. Lo que demuestra que no existe articulación entre los municipios para la búsqueda de solución a de problemas compartidos y tampoco para la estructuración de espacios regionales de forma planificada por medio de una estructura político-administrativa.

⁵⁶ Refleja una alta densidad, conurbación y centralización, volviendo Bogotá el eje predominante y restándole importancia a los demás municipios.

Con respecto a los megaproyectos, se abarcan los conflictos relacionados a tres proyectos específicos: la Operación Estratégica Aeropuerto, el relleno sanitario de Doña Juana⁵⁷ y un megaproyecto eléctrico de EMGESA planteado para el Páramo de Sumapaz.

Con relación a la Operación Estratégica Aeropuerto, los mayores problemas se relacionan con cambios del uso de suelo no planificados (transformaciones de uso residencial a industrial y comercial), además de una gran contaminación auditiva y del aire, junto con un enfoque netamente económico que no toma en cuenta los asuntos territoriales y poblacionales.

En términos del relleno sanitario de Doña Juana, su ampliación afectaría a escala regional. Esta situación muestra los problemas causados por el manejo técnico de los desechos, la contaminación de las fuentes hídricas y el deterioro de otros espacios naturales, además de las afectaciones en términos de salud y la no promulgación de políticas y ejecución de proyectos de infraestructura especializada, de tal manera que permitan un tratamiento adecuado de los residuos.

Por otro lado, no existe una relación clara entre lo urbano y lo rural, haciendo que este último territorio quede relegado a las decisiones de menor jerarquía y valor; su participación en las dinámicas del desarrollo económico, la seguridad alimentaria y el suministro del agua que se consume en la zona urbana, parecen no ser comprendidas por la Administración Distrital. Además, las acciones sobre los territorios rurales no tienen en cuenta a los habitantes, las organizaciones campesinas y demás actores que impactan el tipo de relaciones de estas zonas con las áreas protegidas y los centros poblados.

Un caso que refleja esta situación es Sumapaz, en donde el Estado no ha declarado una Zona de Reserva Campesina, siendo esta fundamental para las dinámicas de producción agrícola y las relaciones de protección de la estructura, fundamental para los desarrollos en el ámbito regional desde la seguridad alimentaria, hasta el enfoque ambiental, a lo anterior de la no declaración se le suman las disputas por parte de la comunidad con el fin de defender sus territorios frente a las invasiones de actores relacionados a la industria, minería y otros megaproyectos que causan impactos negativos sobre esta zona.

Existe una clara demanda de equipamientos, educativos, de salud y culturales, principalmente en las zonas rurales, además de un claro déficit de espacio público regional de integración y esparcimiento.

En los documentos también se habla sobre la necesidad de y fortalecer una política de seguridad alimentaria y nutricional, la misma que no cuenta con redes municipales-regionales que permitan un abastecimiento a la región dentro de un marco de condiciones justas para el campesino productor.

De igual forma, se extiende la preocupación hacia los temas relacionados con la tala de árboles, quema de bosques e invasión de zonas de protección y hábitat natural para establecer cultivos y conformar potreros para la ganadería extensiva.

⁵⁷ Nombre técnico establecido. Sin embargo, por sus características es más un "botadero".

Así también, una alta demanda de empleo se ha desarrollado fuera de la ciudad de Bogotá, lo que ha generado crisis en los municipios aledaños, en términos económicos se han venido consolidando por medio de empresas e industrias que se abarcan en estos sitios por los bajos costos de adquisición y ubicación dentro de estos, pero esto conlleva a la contaminación de las fuentes hídricas, la naturaleza y el aire. La falta de proyectos y centrales de abastecimiento, y la escasa claridad de la utilización de recursos transformándose en nodos regionales.

Propuestas

Entre los distintos documentos analizados se hallan propuestas en torno al ordenamiento a regional desde distintas perspectivas y áreas de acción.

Se propone fortalecer los procesos de integración, articulación y funcionamiento regional, buscando eficiencia en la productividad y aumento de la competitividad. Lo que se puede lograr al realizar programas y proyectos para la articulación institucional entre Autoridades Distritales y Regionales (cumplimiento de todas las normas constitucionales y legales).

Es necesario reducir el consumo de suelos, mediante el proceso de reurbanización de los principales centros urbanos, que se expresa en una revitalización territorial, un mayor desarrollo interno, la renovación de edificios antiguos e impulsos económicos para fomentar un uso más moderado y proporcionado de los suelos.

Por otra parte, se propone vincular la participación de la ciudadanía en los procesos de planificación, promoviendo una auténtica confluencia de identidades y protegiendo las condiciones sociales y económicas de sus habitantes, y de las iniciativas de mejoramiento de la calidad de vida y de la calidad ambiental. Lo que se vería complementado por ciertas adecuaciones en la normatividad, entre ellas el incluir en el Articulado del POT proyectos y programas para integrar la ciudad con la región, el intercambio económico, cultural, social y ambiental entre los municipios y Bogotá, e incorporar y cumplir las órdenes de las Sentencias del Consejo de Estado de noviembre de 2013 y marzo de 2014 (Cerros y Río Bogotá).

En términos ambientales, se debe procurar la conservación y regeneración de la biodiversidad, la conservación de las fuentes de agua y el aprovechamiento sostenible de la misma, , la conservación, el uso adecuado y sostenible de los suelos, la destinación prioritaria agropecuaria y forestal, el bienestar de la población y la descontaminación del ambiente. Los páramos y el Bosque Alto-Andino deben tener un manejo adecuado como reservas del agua y de la biodiversidad, los bosques nativos y humedales deben ser declarados reservas naturales, las áreas erosionadas deben ser recuperadas con vegetación original protectora, el piedemonte, como zona de transición y contacto de la vida vegetal y animal, entre los cerros y la planicie, necesita protección especial, la ronda de los ríos y de los humedales debe ser reforestada con especies nativas, la explotación de aguas subterráneas debe ser sostenible.

Es necesario también resolver prioritariamente la problemática originada en la conurbación de Soacha con Bogotá, y las posibles con Cota y Chía proponiendo expedir un borde urbano

- rural, que limite el crecimiento urbano hacia estos municipios, y la aprobación del Área Metropolitana. Así como la protección y conservación del ecosistema del Páramo de Sumapaz como prioridad para la ciudad y la región.

La minería y la explotación de canteras deben cumplir con una reglamentación y un Plan de Manejo adecuado. Además, es necesaria la conformación de una Autoridad de la Cuenca para coordinar la complejidad ambiental de la Cuenca del Río Bogotá, orientada a una gestión integrada del mencionado sistema hídrico, que permita su unidad de manejo y la articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial y orientada a un mejoramiento continuo y sostenible de la calidad de vida de los habitantes.

Se requiere fortalecer los procesos de base y de articulación que trabajan por la soberanía alimentaria, por medio de la formación política, económica y agroecológica y la comunicación dentro de la red y con otros procesos organizativos, en miras a consolidar un sistema nacional agroecológico desde la sabana de Bogotá, donde Corabastos sea uno de esos nodos de intercambio comercial y agropecuario.

Además, se propone la idea de generar procesos de planificación corta, media y larga del territorio municipal y regional. Complementando esto con el aprovechamiento de los suelos urbanizables de Bogotá y la región, en lugar de invadir o transformar áreas, tipos o usos de suelo. Esto, teniendo en cuenta que la ciudad de Bogotá no debe crecer en superficie ni en número de habitantes, por lo tanto es necesaria una política de descentralización, y sin dejar de lado la necesidad de desarrollar de equipamientos de gran escala, hospitales de III nivel y universidades enfocadas a los temas agrarios, incrementar las plazas campesinas y los espacios comunales.

Finalmente, es necesaria la regulación de la demanda de transporte de carga, de pasajeros y de las actividades de cargue y descargue para mejorar el flujo del tráfico y abastecer la ciudadanía, la adopción de la red de transporte masivo regional, el desarrollo de proyectos regionales de avenidas urbanas de integración regional con esquemas de financiación por APP, y la formulación y gestión de un Plan Maestro de Transporte Intermodal para la Región conectado con la infraestructura nacional.

Análisis

Bogotá es el eje o núcleo orientador que busca implementar, ordenar e incluso subordinar a los demás municipios en torno a las lógicas que se formulan implementa desde el Distrito. Este es el problema sobre el que se rigen la mayoría de tensiones presentes en el ámbito regional. La primacía de Bogotá, como estructura urbana y como construcción institucional y administrativa, no ha permitido un enfoque diferente a las relaciones supramunicipales, que no sea el establecido desde mediados del siglo XX, cuando desde el Estado central simplemente se decidió anexar los pequeños municipios contiguos y transformarlos en localidades de la capital. Las diferencias de este tipo de actuaciones con la realidad actual, son principalmente dos: la primera, es que concentraciones como Soacha y Cota, sólo para poner dos ejemplos, no son del tamaño de la Usaquén o Usme de mediados y finales del siglo; la segunda, es que el municipio hoy es una unidad territorial y administrativa mucho más fuerte,

dadas las nuevas competencias adquiridas en la medida que se ha fortalecido la descentralización el el modelo de organización territorial del Estado colombiano.

Hoy, el asunto de Ciudad – Región se debe tratar de una manera armónica, la cual comprende la asociatividad de los municipios para generar intercambios y beneficios en distintas áreas, ya sean culturales, económicas, sociales, entre otras. Figuras como el área metropolitana, o incluso la creación de una subregión, parecen ceder ante las nuevas posibilidades asociativas. La relación de los municipios aledaños y Bogotá debe tener como principal componente los asuntos de carácter ambiental, principalmente el Río Bogotá como un ente orientador que da la capacidad de organizar y replantear los territorios a esta escala.

Por otro lado, es importante una estructura que permita construir en orden y de una manera planificada los demás municipios y la vinculación con la ciudad de Bogotá, contrarrestando los temas de conurbación acelerada y la falta de soporte, servicios, equipamientos entre otros, que quedan en estos municipios. Esto se vería desarrollado por medio de la creación o integración de las normativas, planes e instrumentos que se puedan entrelazar a escala regional y que lleguen a acuerdos desde los distintos territorios, atomizando los ámbitos de escala municipal, distrital y regional.

Vincular los distintos territorios requiere del desarrollo de múltiples aspectos, entre estos se encuentra la integración a nivel de transporte, poder generar una conexión por este medio, más allá de las flotas o vehículos particulares, planteando como la opción más clave y necesaria diferentes líneas para un tren de cercanías, pero sin dejar de lado otras opciones de transporte multimodal que permitan el fácil ingreso y salida desde y hacia los municipios. Así mismo, se debe encontrar la forma de mejorar las conexiones y accesos entre los municipios y la ciudad de Bogotá.

El tema de la seguridad alimentaria se debe tomar como un eje fundamental, ya que la región es productora de múltiples insumos agropecuarios, permitiría entablar mayores lasos comerciales y así mismo asegurar tanto para los municipios como la ciudad, un abastecimiento cercano y necesario, que generaría un desarrollo amplio en los temas de ruralidad, trabajo y economía sobre este entorno. Implementando zonas específicas para ciertos tipos de cultivos o actividades agronómicas, aprovechando la variedad de pisos térmicos que posee la región y sirven de plus para el desarrollo productivo, comercial y de consumo propio.

Se debe fortalecer los lazos del turismo y ecoturismo sin dejar de tener la claridad que hay zonas de conservación y protección prioritarias, que no se deben invadir ni con urbanización, cultivos o inclusive ser de casi paso restringido para su cuidado, preservando un ecosistema de carácter regional que en vez de disminuir debería profundizar en aumentar sus áreas, que así mismo tengan una conectividad natural permanente.

Aprovechar la diversidad socio cultural que existe en cada uno de estos territorios fortaleciendo a nivel individual y colectivo los asuntos de identidad, generando mayor arraigo y apropiación a la región desde todas sus aristas.

Finalmente, lo que se pretende, desde una visión crítica, es que exista un proceso de asociatividad de carácter horizontal que genere múltiples vínculos y conexiones que sean beneficiosas para todas las partes, tanto para los individuos como para los territorios.

Análisis del Articulado Proyecto de Acuerdo del POT

Los temas regionales, dentro del articulado, se mencionan en el Artículo 2 como uno de los principios del ordenamiento territorial de Bogotá, indicando que en el marco de participación comunitaria y marco institucional las decisiones del Distrito involucran distintas escalas, una de estas la de carácter regional.

En el Artículo 17 se hace referencia a la conectividad regional, teniendo en cuenta el aspecto de la infraestructura desde el tema aeroportuario. Así mismo, se menciona la política de gobernabilidad y la gobernanza regional, como temas a fomentar e implementar.

Posiblemente donde el articulado hace mayor énfasis en los asuntos de ciudad-región es en el Capítulo I (Modelo de Ocupación del Territorio); en los Artículos 22, 23 y 24, se habla acerca de hechos regionales, modelo de ordenamiento y articulación con la región. Se enfatiza en lo regional como una estructura ambiental y eje de conectividad dado por los ecosistemas, teniendo como parte dorsal el Río Bogotá. Adicionalmente se menciona directamente la movilidad regional, los asuntos de los servicios, el suministro alimenticio, y, como aspecto fundamental, el tema de la vivienda. No dejan de ser estas, reflexiones y decisiones sobre la región hechas desde Bogotá, no desde un diálogo con los municipios vecinos, con lo cual, parece que la visión que predomina en el asunto es el la primacía urbana de la capital. Esta visión del desarrollo acentúa la centralización, ya no del Estado central cuando se anexaban poblaciones a Bogotá, sino desde esta misma, con todo el poder político y económico utilizado a favor de su modelo de ordenamiento.

El articulado se refiere a un modelo desconcentrado de carácter supramunicipal que tiene como núcleo central Bogotá, entendiendo esto como una propuesta de ocupación con criterios bajo los cuales los municipios aledaños se deben articular y ordenar. Se plantea Zipaquirá, Facatativá y Fusagasugá como centros alternativos de concentración poblacional y socio económico, y Tocancipá y Gachancipá como centros de desarrollo industrial, para que los municipios con vocación rural se vuelvan áreas de equilibrio ambiental.

Por otro lado, se asume que el distrito aumentaría su área rural y ambiental vista desde una escala regional. Sin embargo, desde la escala distrital sigue siendo más probable la apuesta de urbanizar estos espacios, al considerarlos parte de la ciudad. Además, se señalan varios puntos como frentes urbanos en donde se reconozca el valor ambiental y se localicen sectores para la creación de desarrollo urbanístico estratégico teniendo como eje Cuenca Media del Río Bogotá.

El articulado promueve la conformación del área metropolitana a través de acuerdos de planeación conjunta. Hacia el Artículo 29 de los suelos de protección, se habla de la reserva Thomas van der Hammen y el POMCA, mencionando la realineación según la CAR, denotando espacios de zona de expansión urbana, y planteando choques sobre los intereses inmobiliarios de fondo que realmente hay sobre el suelo que cambia de categoría.

En los Artículos 31 y 39, se toman en cuenta los planes y escenarios regionales para el cambio climático y la amenaza por riesgos. En varios artículos de la EAEP (Estructura Ambiental y de

Espacio Público) se habla sobre el carácter regional para sopesar cargas y perdurar espacios ecosistémicos; pero también se cuenta con las mismas contradicciones al mencionar puntos con respecto a la expansión urbana.

Del Artículo 70 al 79 se recogen los asuntos de las áreas protegidas de orden regional, enfatizando en la reserva Thomas van der Hammen como la única protegida a nivel regional, dejando de lado la Cuenca Alta del Río Bogotá. Se habla además del ecoturismo y el agroturismo, con un enfoque en el ámbito de competitividad que plantea en sus principios el acuerdo, pero se deja de lado la importancia de las áreas protegidas.

En cuanto a la Estructura Funcional y de Soporte, en la Sección I del Subsistema Vial, se toca el tema del transporte de carácter regional, más que todo sobre la ampliación de las conexiones entre Bogotá y los municipios aledaños, la importancia de un tren de ámbito regional, los transportes existentes, y la llegada y salida de carga de la ciudad.

Otro punto que se tiene en cuenta en el Proyecto de Acuerdo son las Unidades de Planificación Rural (Artículos 253 al 255); se da relevancia al tema de los cascos poblados, y el uso del suelo para generar lineamientos regionales de producción y ocupación. Esto último se plantea a través zonas que no aumenten los procesos urbanos, pero en su desarrollo se efectúan como si fueran las que permiten una mayor expansión de ese tipo de uso.

Por último, en los Artículos 453 al 455 se mencionan las actuaciones urbanísticas integrales (ciudad norte, ciudad Usme y ciudad río), megaproyectos que logran direccionar el tema regional, en donde se observa lo más claro de todo el acuerdo respecto al tema ambiental por medio de zonas destinadas a cargas inmobiliarias que van por encima de los espacios de protección y de acuerdos comunes entre los demás municipios, enfocándose en una sobrepoblación y ocupación que plantean con estas apuestas de infraestructura de carácter regional.

Bibliografía

Bogotá Cómo Vamos. (2017). *60 propuestas al POT para mejorar la calidad de vida de los Bogotanos*. Bogotá.

Concejo Distrital de Bogotá. (2016). *Acuerdo Distrital 645 "por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. 2016 - 2020. Bogotá Mejor Para Todos"*. Bogotá.

Concejo Distrital de Bogotá. (2018). *Citación a funcionarios para Informe sobre licitación de proyecto Metro*. Bogotá.

Concejo Distrital de Bogotá. (2019). *Presentación de informe de cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos*. Bogotá.

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Magistrado Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. (2014). *Acción Popular No. 25000-23-27-*

000-2001-90479-01. *Acumulados No. 2000-0428, 2001-0122, 2001-0343. Actor popular: Gustavo Moya Ángel y otros .*

Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2013). *Concepto sobre el Proyecto de Acuerdo "Modificación Excepcional de Normas Urbanísticas del POT 2013".* Bogotá.

Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2016). *Aporte al diagnóstico territorial por localidades. Contribución a la Revisión POT del Distrito.*

Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2016). *Aporte al Diagnóstico Territorial. Reserva Thomas Van der Hammen. Contribución a la Revisión POT del Distrito.* Bogotá.

Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2017). *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo y en el ordenamiento territorial de Bogotá. Travesías en tiempos de posacuerdo.*

Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2018). *Ruta POT x Bogotá. Estación IV Borde, ruralidad y región.* Bogotá.

Cumbre Popular Urbana. (2018). *Memorias foro POT ¿Quién ordena el territorio y para qué? Resistencias Urbanas.* Bogotá.

Díaz, F., López, M., & Velasco, V. (2011). Gestión del suelo en la configuración de bordes de ciudad. El caso del borde occidental de Bogotá. *Revista Territorios*, 65-85.

Encuentro Popular Sabana. (2014). *Declaración Política.* Bogotá.

Garavito, L., & de Urbina, A. (2019). El borde no es como lo pintan. El caso del borde sur de Bogotá, D.C. *Revista Territorios*, 83-117.

González Pinto, A., & Solorza Beja, J. (2016). El sistema de ciudades en la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), Colombia. *Revista Ciudades, Estados y Política* , 23-34.

Hernández Gómez, A., Rojas Robles, R., & Sánchez Calderón, F. (2013). Cambios en el uso del suelo asociados a la expansión urbana y la planeación en el corregimiento de Pasquilla, zona rural de Bogotá (Colombia). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 257-271.

Moreno, C., & Rubiano Briñez, M. (2014). Segregación residencial y movilidad cotidiana en el contexto metropolitano. Un estudio a partir de las relaciones Bogotá-Soacha. *Revista Territorios*, 133-162.

Probogotá. (2015). *La Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá, una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional.* Bogotá.

Universidad Nacional de Colombia. (2012). *Balance 2000-2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la construcción de insumos hacia la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Bogotá.* Bogotá.

Van der Hammen, T., & CAR, C. A. (1998). *Plan Ambiental de la cuenca alta del Río Bogotá.*

ANÁLISIS DE ASUNTOS AMBIENTALES

Introducción

Parte de la problemática ambiental de Bogotá es la discusión sobre la función de la Estructura Ecológica Principal –EEP, tema vital que es necesario considerar, sin duda, el que genera mayor preocupación en la propuesta realizada por la actual administración en torno al proyecto de Acuerdo "Por el cual se adopta la Revisión General del POT de Bogotá D.C."

Este documento hace un recorrido del concepto de la EEP, tomando como referencia la ley 388 de 1997, que no define pero si genera las bases para su desarrollo desde las determinantes en la planeación territorial, en su interpretación y aplicación siendo Bogotá pionera.

De igual forma el documento presenta las principales problemáticas y propuestas en torno al ordenamiento territorial. Muchas de estas reflexiones son producto de los encuentros y seminarios realizados con la comunidad y convocados desde el CTPD y la Universidad Nacional de Colombia.

También se hace un análisis de revisión en torno al *Ordenamiento Territorial del proyecto de Revisión General del POT*, profundizando en la estructura ambiental y de espacio público a partir de los siguientes temas de mayor preocupación: Estructura Ecológica Principal, Áreas protegidas, Franja de Adecuación, Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "Thomas Van der Hammen", el río Bogotá, los Humedales, Sistema de Espacios Públicos de Permanencia (siendo este uno de los elementos que mayor tensión genera al cambio de enfoque de la EEP), la Minería y por últimos unas conclusiones.

1. Algunos elementos de enfoque de la EEP

Como parte de la comprensión de la importancia de la EEP, para iniciar es necesario remitirnos a la Ley 388 de 1997. Dicha ley determina los instrumentos para la planeación física, social, y económica, que orienta el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, y fundamentalmente reconoce la función pública del urbanismo, a partir de principios ampliamente debatidos, los cuales siempre son necesarios recordar para no perder la esencia de la planeación del territorio. Esta planeación gira en torno a la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (artículo 2), la participación democrática (artículos 5 y 22); la consideración de las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; el pluralismo y respeto a la diferencia (reconocimiento de las condiciones de diversidad étnica y cultural); la optimización del uso de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras (artículo 6, inciso 2).

De igual forma es necesario recordar las determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Dentro de éstas se encuentran las determinantes Ambientales, enunciado en el numeral 1 del artículo 10 de la ley 388 de 1997, y los asuntos ambientales que deberán ser tenidos en cuenta por los municipios o distritos al momento de la revisión, ajuste y formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT.

En el caso de Bogotá, estos determinantes se les conoce bajo el concepto de **Estructura Ecológica Principal (EEP)**. A pesar de que la EEP no está prevista en la Ley 388 de 1997,

es un concepto que surgen a partir de estudios contratados por la CAR a finales de la década del noventa bajo la dirección del profesor Thomas van der Hammen en el marco del Plan Ambiental de la Cuenca Alta del Río Bogotá, publicado por la CAR en el año de 1998.

La EEP es definida por el profesor van der Hammen como:

El conjunto de ecosistemas naturales y semi-naturales que tienen una localización, extensión, conexiones y estado de salud tales que garantiza el mantenimiento de la integridad de la biodiversidad, la provisión de servicios ambientales (agua, suelos, recursos biológicos y clima), como medida para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes y la perpetuación de la vida⁵⁸

En el sentido de la definición otorgada por el profesor Van de Hammen el concepto de EEP fue acogido para el caso de Bogotá desde el primer POT Distrital (Decreto 619 de 2000). Este concepto se mantuvo en la revisión que se hizo mediante el Decreto 469 de 2003, compilado en el Decreto 190 de 2004, que luego lleva a la nación a contratar los servicios del profesor van der Hammen para elaborar una "Estructura Ecológica de Soporte de la Nación", como medida para garantizar la satisfacción de necesidades básicas de los habitantes y de perpetuación de la vida. Incluso hoy el Ministerio de Medio Ambiente y Dirección Nacional de Planeación incluyen estas exigencias de normas a los municipios para que delimiten y precisen sus estructuras ecológicas en los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial.

Si bien es cierto, dice la Veeduría Distrital 2018 que "el concepto de EPP no se encuentra previsto explícitamente en la Ley 388 de 1997", también es cierto que dicha ley, al ser la llamada a regular los contenidos de los POT, sí señala de manera explícita que las definiciones que se hacen en el territorio en relación con las áreas con valor ambiental son de carácter estructural, es decir, que hacen parte de ese grupo de determinaciones que moldean el modelo de ocupación del territorio y que, por lo tanto, junto a otros elementos (como la clasificación del suelo y la definición de las grandes infraestructuras) tienen prelación absoluta respecto al resto de definiciones que se hacen en el plan.

Por lo tanto, el ordenamiento territorial como proceso técnico-científico que a la vez es función político administrativa, reconoce que existe una relación entre la sociedad (interacciones económicas, sociales, culturales y políticas) y naturaleza (espacios físicos, recursos naturales y servicios). Esto da lugar para comprender la naturaleza encontrada o delimitada en un territorio específico como proveedora de servicios ecosistémicos y ambientales los cuales permiten que los seres humanos se vean beneficiados⁵⁹. Sobre esta relación para el caso del Distrito Capital, (Andrade, et al, 2008) se ha señalado que en Bogotá, la calidad de vida depende del estado de los páramos y las selvas andinas circundantes; en especial de los macizos de Chingaza y Sumapaz, esenciales para el suministro del agua. Pero los ecosistemas naturales o seminaturales cercanos también aportan a la ciudad otros servicios menos reconocidos, como regulación de condiciones ambientales y adaptación a la variabilidad del clima, así como espacios para la recreación, educación e investigación (p. 2)⁶⁰.

Por otra parte, de acuerdo con el documento del Foro Nacional Ambiental (FNA) del 2001, la EEP presenta la siguiente composición: los tres principales ejes de integración del Distrito

⁵⁸ <http://www.bdigital.unal.edu.co/14262/1/3-8082-PB.pdf>. Thomas van der Hammen. La conservación de la biodiversidad: hacia una estructura ecológica de soporte de la nación colombiana.

⁵⁹ Ibídem

⁶⁰ Veeduría 2018, citando Andrade, et al, 2008.

Capital a la estructura regional son los Cerros Orientales, el macizo Sumapaz y el río Bogotá. La EEP cubre (sic) elementos importantes como los Cerros, el valle aluvial del río Bogotá y sus afluentes; los humedales; las rondas de nacimientos quebradas y canales; las principales áreas de recarga del acuífero; la planicie y lo remanentes de vegetación nativa en cada uno de estos ambientes (sic), así como los espacios necesarios para restaurar su composición biótica original y su funcionalidad ecológica. Ya que,

los sectores que conforman el sistema de áreas protegidas son espacios que por su valor natural y escénico son considerados objetos de preservación y restauración ecológica. Los parques metropolitanos y urbanos se incorporan a la EEP en virtud de su papel significativo como elementos de soporte ambiental y mejoramiento paisajístico de la estructura urbana. El río Bogotá, su ronda hidráulica y su zona de manejo y preservación ambiental conforman el principal eje integrador de la EPP en el ámbito regional. (p. 13).

2. Problemáticas en torno al Ordenamiento Territorial

Como parte de la revisión realizado a los documentos generados por Consejo Territorial de Planeación Distrital, y las fichas RAE se hace una revisión rápida del ordenamiento del territorio en los últimos veinte años en la ciudad de Bogotá, examina las condiciones de vida y el contexto social, identificando las problemáticas y los conflictos, originados principalmente por la decidía de las Autoridades, la ausencia de voluntad política, la inestabilidad y la falta de continuidad en la ejecución de los planes, programas, proyectos y de las políticas públicas a largo plazo como resultado de los cambios de la visión del modelo de ciudad, además, realizando propuestas de solución a las problemáticas identificadas⁶¹. A continuación se resumen las principales problemáticas y propuestas de solución con el fin de ofrecer herramientas e insumos apropiados para la discusión y que puedan ser incorporados al debate sobre la RG - POT

Principales problemáticas⁶²

- Estructura ecológica (contaminación de fuentes hídricas, afectación del sistema hídrico ríos, quebradas y humedales por falta de administración, minería, construcciones en zonas de alto riesgo por remoción en masa e inundación, cambio climático)
- Contaminación atmosférica (emisiones de gases industriales y esmog, hornos crematorios) y auditiva
- Mal manejo de residuos sólidos y líquidos
- Relleno sanitario Doña Juana
- Minería
- Cambio en el uso del suelo sin autorización (falta infraestructura idónea Cedritos, Siete de Agosto)
- Movilidad (mal servicio de transporte y vías inadecuadas)
- Invasión del espacio público (comercio informal, talleres, parqueo)
- Debate por intención del Alcalde de urbanizar zonas de Reserva forestal (Cerros de Suba, La Conejera, Valle aluvial del Río Bogotá)

⁶¹ Universidad Nacional de Colombia, 2018. compendio de la revisión documental del ordenamiento territorial de Bogotá: conceptos, problemáticas y propuestas del consejo territorial de planeación distrital

⁶² Problemáticas identificadas por los líderes sociales en los procesos de convocatorias del CTPD preparatoria hacia la revisión del POT.

Principales Propuestas⁶³

Se reconoce la Estructura Ecológica Principal como eje rector del ordenamiento territorial, a través de una visión sistémica del territorio, que articule todos los valores ambientales de manera que trabajen conjuntamente, y a partir de esta concepción, se de la planificación urbana, respetando y preservando estos espacios, la estructura ecológica principal no es algo aislado de una lógica de sostenibilidad territorial más integral. No es solo una red de corredores, sino que es una red de espacios que tiene dos tipos de elementos: nodos (áreas centrales) y uno corredores (áreas de conectores), así pues reducir está a una red de corredores resulta simplista y deja por fuera del ordenamiento del territorio muchos elementos.

- ✓ Las afectaciones a las que el modelo de ocupación ha sometido a la Estructura Ecológica Principal, son profundizadas por la propuesta de la actual revisión general de POT, en los siguientes aspectos:
- ✓ El crecimiento urbanístico de la ciudad, relacionado con la generación de áreas de desarrollo, es contrario a los intereses de protección de la estructura ecológica de la ciudad, sobre ella se proyecta la ocupación intensiva en favor de los intereses de los sectores urbanístico e inmobiliario, veamos algunos casos:
- ✓ Caso emblemático hoy, la Reserva Thomas van der Hammen, en donde la administración distrital proyecta sustraer áreas protegidas para vías y construir vivienda, cambiando el uso del suelo de rural a urbano, configurando un verdadero volteo de tierras, que solo beneficia la especulación inmobiliaria.
- ✓ Ciudad río, en donde ordena el crecimiento del borde occidental de la Ciudad, contraria a la protección de su ronda. Esta debería ser de un área máxima de 300 metros en una zona de Parque de Protección por Riesgos, como estaba definido en la Modificación Excepcional del POT realizada en 2013.
- ✓ Ciudad Lagos de Tunjuelo entre las localidades de Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Usme para vivienda de interés social, en donde está proyectado disponer de los residuos de construcción y demolición - RCD – acentuando de esta forma la segregación de la ciudad, congregando en la zonas periféricas más población en condición de pobreza, hecho del todo contrario a la mezcla de estratos y a la integración territorial.
- ✓ Ciudad Usme, presionando nuevamente la expansión del territorio sobre áreas rurales y algunas con categoría de protección. En vez de fortalecer la forma de vida campesina.
- ✓ Relleno sanitario Doña Juana. Existen interrogantes en torno a su ampliación y sobre qué espacio se realizaría, si sobre las veredas y sus pobladores o si existen otras opciones. ¿Se va a expandir sobre el suelo rural un relleno, en vez de construir otras opciones de tratamiento de residuos sólidos en la ciudad? ¿Cómo no generar basura, sino lograr un manejo completo desde las fuentes generadoras, para quitarle presión al actual botadero de basuras? 3. No ha logrado resolver ordenar el territorio en torno al agua, a partir del reconocimiento del valor que tiene la protección de las rondas hídricas, de los nacimientos, quebradas y ríos que deberían conservar una ronda de treinta (30) metros y del reconocimiento del valor patrimonial e histórico del río Bogotá.

⁶³ Propuestas identificadas por los líderes sociales en la Ruta POT x Bogotá convocada por el CTPD en el 2018, cómo proceso preparatorio hacia la revisión del POT.

- ✓ El Distrito insiste en cambiar el valor ecosistémico de los humedales para hacer ciclorutas, alamedas, endureciendo áreas destinadas a la conservación y transformarlo en espacio público, siendo este un lugar para la investigación y la pedagogía y no para la recreación activa.
- ✓ No ha logrado proteger los cerros orientales. Es necesario recordar que estos cerros corresponden a la categoría de reserva forestal que tiene un plan de manejo de la CAR, las acciones del Distrito y las decisiones de ordenamiento territorial deben incluir esta determinante de superior jerarquía en el POT.
- ✓ La Sentencia de los Cerros Orientales buscaba, a través de la realización de una cartografía de referencia, definir la zona de reserva y el límite urbano, para establecer zonas con necesidad de reasentamiento y prohibir la expedición de nuevas licencias de construcción en áreas protegidas. Sin embargo, durante la realización de la cartografía, se hizo una sustracción de 560 Ha de suelo, sobre la cual el Distrito busca realizar parques de carácter recreativo, que soporten nuevas ocupaciones de vivienda de lujo.
- ✓ No ha logrado detener la explotación minera en las áreas urbanas, las zonas afectadas por procesos de minería deben quedar automáticamente catalogadas como zonas de protección por alto riesgo y no son urbanizables. Sin embargo, se ha cambiado el nivel de riesgo en estos suelos para poder desarrollar proyectos urbanísticos, como es el caso del proyecto Lagos de Tunjuelo, porque implica un riesgo latente para los futuros habitantes. Se debe hacer énfasis en la restauración ecológica y no en el desarrollo urbano.
- ✓ No ha logrado convivir con los árboles, la administración de forma recurrente tala los recursos forestales de la ciudad como el caso del parque el Virrey, la 116 y otros, en donde ha quedado la evidencia que no tiene la más mínima intención de protegerlos, tampoco cuenta con la ciudadanía para tomar este tipo de decisiones, pues actúa en altas horas de la madrugada de manera sigilosa aprovechando el sueño de la población que gobierna.
- ✓ De igual forma la ciudad no logra resolver los temas de contaminación tanto del agua, porque no avanza con programas de saneamiento básico desde el nacimiento, curso y desembocadura de los ríos, como del aire en donde aumenta las partículas contaminantes por millón, sin tomar medidas serias en relación con una movilidad no generadora de gases de efecto invernadero y por contrario prioriza tecnologías obsoletas que han sido desechadas en países desarrollados como el Euro IV.

Por último, el documento de revisión general del POT deja en evidencia que el centro de sus preocupaciones es el tema económico, inspirado en una mirada ecoeficiente y competitiva, invirtiendo y desnaturalizando los valores, los conceptos a favor de los intereses ambientales y colectivos para ponerlos al servicio de la ciudad de proyectos que mueve la circulación de grandes intereses multinacionales y financieros, lejos de los beneficios de las mayorías.

3. Análisis de revisión en torno al Ordenamiento Territorial.

El proyecto de Revisión General del POT en adelante RG-POT se ha organizado en tres estructuras de la siguiente manera: estructura ambiental y de espacio público; estructura funcional y de soporte, y la estructura social y económica. El Documento Resumen del Proyecto de Acuerdo (pag: 36) plantea que al habitar el territorio se reconocen tres funciones primarias que relacionan al hombre con su entorno: la función ambiental, la función productiva y la función social. Con respecto a la primera plantea: "La función ambiental, por medio de la cual se aprovechan las ventajas de la localización de un lugar determinado, y se dispone de los recursos naturales necesarios para el resguardo, la subsistencia y la protección de la vida humana", este enfoque es el que orienta la estructura ambiental y de espacio público.

El concepto de Estructura Ambiental y de Espacio Público cambia respecto al Decreto 190 que estaba definido únicamente como Estructura Ecológica Principal, por tanto para poder identificar sus cambios es necesario traer los dos conceptos así:

EAEP: Propuesta de revisión POT de la administración (artículo 45 RG – POT)	EEP: Decreto 190 de 2004 (artículo 17 Decreto 190 de 2004)
<p>La Estructura Ambiental y de Espacio Público – EAEP- se define como el conjunto de los elementos naturales y artificiales del territorio distrital que, por su condición de ser a la vez soportes ecosistémicos y espacios abiertos, conforman un espacio articulado y continuo, dando forma e integrando biofísica y socialmente el territorio, así como generando espacios para la conservación, la restauración ecológica, la rehabilitación ecológica, el encuentro, la interacción, la contemplación, la integración social, la recreación y la libre circulación de quienes habitan los ámbitos urbano y rural de Bogotá.</p>	<p>La Estructura Ecológica Principal tiene la función básica de sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del Distrito Capital, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, y dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible.</p>
<p>La Estructura Ambiental y e Espacio Público se encuentra conformada por los siguientes sistemas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura Ecológica Principal. 2. Sistema de Espacios Públicos de Permanencia. 3. Sistema de Espacios Públicos de Circulación. 4. Sistema de Drenaje Sostenible. 	<p>Para efectos de su ordenamiento y regulación, los elementos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal se asocian a los siguientes cuatro componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital b. Parques urbanos c. Corredores Ecológicos d. Área de Manejo especial del Río Bogotá.

Por su parte en el (artículo 53 de la RG- POT) define que la Estructura Ecológica Principal (EEP) como “el conjunto de áreas que contienen elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones”.

Las áreas que prestan funciones y servicios a la Estructura Ecológica Principal son las siguientes: Áreas Protegidas del Orden Nacional y Regional, Áreas Protegidas del Orden Distrital, Corredores Ecológicos y Parques Metropolitanos, Zonales, de Protección y Lineales Hídricos. Todas las áreas que prestan funciones a la Estructura Ecológica Principal, en cualquiera de sus componentes, constituyen suelo de protección.

Además presenta dos instrumentos complementarios: los Grados de Naturalidad⁶⁴ de la EEP (artículo 67 RG-POT) y la definición de los usos de aprovechamiento y disfrute para cada uno de los elementos que la constituyen (artículo 69 RG-POT). De acuerdo a los cuatro sistemas planteados por la administración se procede a analizar los principales elementos que componen la estructura como las áreas protegidas, los humedales y el río Bogotá.

Estructura Ecológica Principal

Como se puede observar en el (artículo 45 RG-POT), aparecen nuevos elementos como el de “espacios abiertos”, “integrar ecosistemas con actividades humanas”, “conformar espacio articulado y continuo”, “generación de espacios para la integración, la recreación” y “la libre circulación de los habitantes”.

Estos contienen nociones y funciones abiertamente contrarias a los que se buscaba con el decreto 190 de 2004, el cual estaba centrado en la: “*función básica de sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos*” y “*dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible*”.

A través de los (artículos 48, 49 RG – POT) y siguientes del proyecto de acuerdo, se presenta la necesidad de “conformar de una red de espacios abiertos”, “cualificar la oferta de espacio público en el Distrito Capital, a través de la recuperación, generación y dotación de espacios públicos de permanencia y circulación tanto nuevos como existentes”; “intervenir la Estructura Ambiental y de Espacio Público para potenciar el uso público de sus valores ambientales”; “Generar condiciones de accesibilidad ciudadana a la Estructura Ecológica Principal para facilitar su valoración, apropiación y disfrute”.

Los Lineamientos generales para la Estructura Ambiental y de Espacio Público están en el (Artículo 47 RG – POT). Allí se destacan conceptos como el de accesibilidad e inclusión. Con el primer concepto se busca “garantizar el libre acceso a las áreas de la estructura promoviendo la conectividad peatonal y en bicicleta a través de espacios públicos seguros y libres de obstáculos, según las normas aplicables a cada área” Y con el segundo concepto se busca “atender las necesidades de los diferentes grupos poblacionales y garantizar las condiciones de accesibilidad universal”

⁶⁴ Representan el nivel de conservación o restauración de los ecosistemas dentro de un área de la Estructura Ambiental y de Espacio Público y permiten diferenciar los espacios según la composición de elementos naturales y el nivel de alteración antrópica o reemplazo por elementos artificiales. Todos los grados naturalidad pueden incluir cuerpos de agua naturales o artificiales. Se establecen 11 grados de naturalidad, que varían desde el ecosistema más natural (Grado 10) hasta el más artificial (Grado 0). Documento resumen del proyecto de Acuerdo POT 2019.

Esta propuesta de la Administración Distrital es abiertamente antropocéntrica, haciendo que el centro del POT sean las actividades del ser humano sin considerar las condiciones e impactos sobre el entorno, siendo el punto central para justificar que los elementos de la EEP no fueron apropiados por la sociedad sino que se quedaron como categorías abstractas y lejanas de la actividad urbana, logrando un aislamiento y la consecuente dificultad de su apropiación por parte de la ciudadanía⁶⁵.

La noción de EEP del Decreto 190 de 2004 muestra que no todo lo natural es igual y que de alguna manera su clasificación y niveles de cuidado corresponden con unos determinantes ambientales que el país y en particular Bogotá ha construido. Muchos de éstos están definidos por los lineamientos ambientales que dan las CAR's como autoridad en la materia. Lo anterior significa que para ordenar la ciudad hay que determinar unas áreas que deben tener un manejo y cuidado específico y especial, siendo este el criterio que debe tener superior jerarquía.

En la planeación del territorio no es suficiente hablar de ecosistemas y áreas protegidas en todas sus categorías, aparecen nuevos elementos reconocidos por la normatividad y la política nacional, tales como la gestión integral de riesgos y el cambio climático, los cuales deben ser abordados junto con los temas ambientales.

En relación con las áreas protegidas, el artículo 75 RG-POT, plantea el régimen de usos de las Áreas protegidas del orden nacional y regional, estableciendo que "estas áreas se definen en los respectivos Planes de Manejo o demás actos administrativos que definan su régimen de usos", "la zonificación y régimen de usos de las Áreas Protegidas del Orden Nacional y Regional es el señalado en los respectivos actos administrativos vigentes o aquellos que los deroguen, modifiquen, adicionen, aclaren /o sustituyan" de los cuales se destacan en esta revisión sólo dos que se consideran de mayor interés:

Franja de adecuación: La amenaza que tiene la el bosque oriental es el tratamiento que la RG-POT le está dando a la franja de adecuación, "Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá: Resolución 1766 de 2016 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible" o el acto administrativo que lo derogue, modifique, adicione, aclare y/o sustituya. Para la cual establece en el parágrafo 1 que "el manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá dará cumplimiento a las normas legales vigentes sobre la materia, el plan de manejo y en cumplimiento a las órdenes proferidas en el marco de la acción popular No. 2005-0066203".

El fallo del Consejo de Estado, que ordena la recuperación de los Cerros Orientales, ratifica la sustracción de 973 hectáreas de una parte de la Reserva Forestal, creando la Franja de Adecuación de los Cerros Orientales de Bogotá, y fija al Distrito, a la CAR y al Ministerio del Medio Ambiente una serie de acciones para ordenar esta área.

Entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma de Cundinamarca -CAR-, y el Distrito elaboraron el Plan de Manejo para el Área de Ocupación Pública Prioritaria de la Franja de Adecuación de los Cerros Orientales. Este Plan, que tiene vigencia hasta el año 2025, pretende conservar, preservar, rehabilitar y recuperar esta zona de la ciudad, dando así cumplimiento al fallo del Consejo de Estado del 2014 frente a los

⁶⁵ Intervención de la administración en el Seminario 2 Ciudad y Ambiente. Ruta POT x Bogotá, desarrollado por el CTPD en el 2018.

Cerros Orientales, el cual ordena proteger la reserva forestal y reglamentar la franja de adecuación⁶⁶.

El área que técnicamente se conoce como Franja de Adecuación que es una zona prevista como área de transición y de amortiguación del impacto de la ciudad sobre la reserva protectora, que aún no ha sido construida siendo muy importante desde el punto de vista ambiental, es necesario que se mantenga como rural, para evitar presiones de urbanización y, que, en cambio, se establezca un gran parque para beneficio de toda la ciudadanía, que fue lo que ordenó el Consejo de Estado.

La propuesta del actual proyecto de acuerdo de revisión del POT es la construcción de un sendero denominado "las mariposas", definido como el principal atractivo turístico de Colombia; de igual forma se recomienda revisar el Artículo 531 RG-POT sobre sustitución de bienes de uso público incluidos en el espacio público el cual plantea que "con el fin de dar cumplimiento a las ordenes proferidas en el marco de la Acción Popular 200500662-03 también se podrán efectuar sustituir en: i) en el Área de Ocupación Pública Prioritaria de la Franja de Adecuación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, con el objetivo de establecer en esta parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrar las áreas verdes para lograr una adecuada transición entre las edificaciones y la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá e incrementar la oferta de espacio público para los habitantes de Bogotá; ii) en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, con el objetivo de consolidar la propiedad estatal de aquellas zonas con especial importancia ecológica".

Análisis de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C., "Thomas Van der Hammen": el artículo 75 RG-POT señala que con respecto a la reserva "Thomas Van der Hammen" se debe tener en cuenta el Acuerdo CAR 21 de 2014 o el acto administrativo que lo derogue, modifique, adicione aclare y/o sustituya. Estableciendo en el Parágrafo 2 que "la decisión sobre la viabilidad de la propuesta de realinderación, recategorización y sustracción de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van der Hammen" que profiera la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para dar cumplimiento al Auto proferido en el marco de la Acción Popular No. 2001-00479-02, el 22 de octubre de 2018 por la Subsección B, Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por el cual se resuelve el cumplimiento No. 76 a las órdenes 4.23 y 4.25 sobre conectividad de Cerros Orientales – Lagos de Torca – Reserva Thomas Van der Hammen – Humedal La Conejera y el Conejito – Quebrada La Salitrosa - Cerro del Majuy – Páramo de Guerrero", constituye una determinante de superior jerarquía que una vez sea adoptada por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional (CAR) de Cundinamarca se entenderá incorporada al presente Plan. La revisión del cumplimiento de los objetivos de la Reserva Thomas Van der Hammen formará parte del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial".

Estudios técnicos realizados por la Universidad Nacional, la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Dirección Especial de Catastro Distrital, entre otros, contratados por la CAR y efectuados para la declaratoria, muestran que la Reserva es un lugar con cobertura vegetal, ecosistemas relictuales como el Santuario Distrital de Flora y Fauna Las Mercedes, el sistema de humedales, los recursos hídricos en el subsuelo, los suelos agroecológicos de la mejor calidad, la flora (514 especies inventariadas), la fauna como las aves migratorias y acuáticas, los mamíferos, los curies, los

⁶⁶ Cartilla Cerros Orientales de Bogotá, 2015.

guaches, los murciélagos, los faras, las comadreja, las ardillas, las mariposas, los anfibios y reptiles. La Resolución 835/2015 de la Secretaría Distrital de Ambiente declara de utilidad pública e interés social 1.168,76 hectáreas de la Reserva. El diagnóstico señala que la actual Administración Distrital desatiende el valor social, jurídico, biológico y arqueológico de la Reserva, y propone que este ecosistema con otros como los Cerros Orientales y el Río Bogotá sean recuperados, restaurados, conservados y protegidos. Este tema es de seguimiento a las decisiones que tómelas la CAR en el marco de la orden dada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado 2014 sobre el saneamiento del río Bogotá.

Estas áreas protegidas de Cerros Orientales y la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van der Hammen", son determinantes para Bogotá ya que siendo áreas protegidas permiten proteger los bordes de la ciudad, sobre los cuales es necesario observar el tipo de tratamiento que le da este la (RG – POT) puesto que los reduce a "Proyectos Estructurantes"⁶⁷ Ver (artículo 307 RG – POT) ", denominado "Circuito ambiental", en los cuales se destacan Sendero Las mariposas, Parque Lineal Río Bogotá, Parques Lineales Hídricos (Torca-Guaymaral, Río Arzobispo, río Fucha y río Tunjuelo), Parques Ecológicos Distritales de Humedal - Otros parques Lineales Hídricos - Senderos Ecológicos en los Cerros Orientales.

El fallo del Consejo de Estado, que ordena la recuperación de los Cerros Orientales, ratifica la sustracción de 973 hectáreas de una parte de la Reserva Forestal, creando la Franja de Adecuación de los Cerros Orientales de Bogotá, y fija al Distrito, a la CAR y al Ministerio del Medio Ambiente una serie de acciones para ordenar esta área.

Entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma de Cundinamarca -CAR-, y el Distrito elaboraron el Plan de Manejo para el Área de Ocupación Pública Prioritaria de la Franja de Adecuación de los Cerros Orientales. Este Plan, que tiene vigencia hasta el año 2025, pretende conservar, preservar, rehabilitar y recuperar esta zona de la ciudad, dando así cumplimiento al fallo del Consejo de Estado del 2014 frente a los Cerros Orientales, el cual ordena proteger la reserva forestal y reglamentar la franja de adecuación⁶⁸.

El área que técnicamente se conoce como Franja de Adecuación que es una zona prevista como área de transición y de amortiguación del impacto de la ciudad sobre la reserva protectora, que aún no ha sido construida siendo muy importante desde el punto de vista ambiental, es necesario que se mantenga como rural, para evitar presiones de urbanización y, que, en cambio, se establezca un gran parque para beneficio de toda la ciudadanía, que fue lo que ordenó el Consejo de Estado. La propuesta del actual proyecto de acuerdo de revisión del POT es la construcción de un sendero denominado "las mariposas", definido como el principal atractivo turístico de Colombia.

Por lo tanto las medidas tomadas en torno a los grandes ecosistemas de la ciudad a partir de lo planteado en el documento resumen de la RG – POT en donde se lee literalmente que "el gran reto ambiental es el de incrementar el uso ecoeficiente de los recursos naturales regionales y distritales tendiente a incrementar las áreas protegidas en más de 25 mil hectáreas" y por otro lado desnaturaliza las áreas protegidas que son el soporte ambiental, ecológico del territorio al tomar medidas drásticas de intervención con proyectos urbanísticos que están lejos de la conservación, no es coherente. Como ejemplo de esta falta de coherencia se puede

⁶⁷ Son Actuaciones Urbanas Integrales asociadas a la construcción, mantenimiento y optimización de los corredores ecológicos y las infraestructuras de soporte necesarias para el desarrollo del modelo de ocupación.

⁶⁸ Cartilla Cerros Orientales de Bogotá, 2015.

observar el tratamiento que le da a cada uno de los elementos naturales mencionados (ríos Bogotá, humedales, cerros, etc.) donde los intenta reducir a proyecto estructurante.

¿Cómo queda el río Bogotá en la nueva (RG – POT): El río Bogotá históricamente le ha resuelto cientos de problemas a Bogotá, como aportante al agua potable que consume la ciudad, receptor de aguas residuales, generador de energía entre otros, no obstante, en la actual propuesta de (RG – POT) pierde el “Área de Manejo especial del Río Bogotá” como componente básico de las áreas protegidas de la Estructura Ecológica.

La zona de manejo y preservación del Río Bogotá es definida en el (Artículo 109 Decreto 190 de 2004) como el área contigua a la ronda hidráulica, que tiene como mínimo 270 metros de ancho, contribuye al mantenimiento, protección y preservación ambiental del ecosistema y su área de manejo está conformada por la ronda hidráulica del río Bogotá y por la zona de manejo y preservación del río Bogotá (artículo. 74 Decreto 190 de 2004).

El río Bogotá ha dejado de ser parte de la Estructura Ecológica Principal, a la cual se le cambia su función de prestadora de bienes y servicios ecosistémicos, En la actual propuesta de la Administración es reducido a un Parque Lineal Hídrico (artículo 95 RG – POT), conforme a lo dispuesto por la CAR o en el Acuerdo CAR 37 de 2018: Por medio del cual se crea el Parque Lineal río Bogotá, y se dictan otras disposiciones.

El ancho del río Bogotá deja de ser 270 metros por un ancho total de 35 metros, en el Sector Norte del Parque Lineal Hídrico del Río Bogotá, entra hacer parte de la Actuación Urbana Integral Ciudad Norte, el parque incluye el Conjunto de Humedales del Río y los suelos rurales adyacentes al Río.

El área de manejo se concibe hoy como un Parque con espacios para la permanencia y la circulación entre los que se encuentran senderos para peatones y bicicletas, miradores, estaciones de descanso, mobiliario, muelles, embarcaderos, baterías sanitarias y demás servicios complementarios al parque. Conforme con el artículo 10 del Acuerdo CAR 37 de 2018, cuyo propósito es la navegabilidad con fines comerciales y/o turísticos pero no está centrado en la recuperación de la calidad hídrica; entonces la pregunta es: ¿qué pasó con los 270 mts que estaban orientados amortiguar las inundaciones por la condición de amenaza alta por inundación?

Sobre este parque lineal se va a construir un gran proyecto estratégico territorial⁶⁹ (artículo 95 RG – POT) denominado ciudad Río sobre el cual van a llevar Residuos de la Construcción y Demolición – RCD conforme el (Artículo 169 RG – POT) dice la propuesta para el aprovechamiento con el fin de ser utilizados como insumos para las obras de infraestructura y/o construcción. El alcance de la Actuación urbana integral “Ciudad Río” está definida en el (artículo 460 RG – POT). Es preocupante que conforme el artículo 306 RG – POT) el valle aluvial del río Bogotá o sea lo que queda de los 270 mts pasa a ser suelo urbano y de expansión, perdiendo la condición de suelo de protección. (Artículo 454 RG – POT)

⁶⁹ Proyectos territoriales estratégicos de crecimiento: Son aquellas Actuaciones Urbanas Integrales asociadas al Tratamiento Urbanístico de Desarrollo en grandes extensiones del suelo urbano y de expansión, como previsión al crecimiento de la Ciudad. Estas actuaciones pueden combinar proyectos provenientes de las tipologías estructurantes y detonantes, así como de las actuaciones de cada una de las tres estructuras territoriales del presente Plan.

¿Cómo quedan los humedales en la nueva propuesta de POT?: Los humedales están definidos como áreas Protegidas del Orden Distrital (artículo 76 RG – POT). Sin embargo, en la definición que le establece en el (artículo 78 RG – POT) se le cambia el régimen de usos al establecer, entre otras actividades, las de aprovechamiento “como áreas de recreación y como potencial turístico”. Usos nuevos como el propuesto no corresponden con lo definido por el Sistema Distrital de Áreas Protegidas, el cual establece un régimen de usos restringidos que están orientados a la preservación de la biodiversidad, de los valores ambientales y de los servicios ecosistémicos. Es decir, las restricciones van en el sentido de uso definido el cual está orientado solamente a la recreación pasiva y contemplativa que procura el mínimo impacto sobre el área protegida, mientras que la actual propuesta estimula la recreación activa ignorando las razones de la restricción y la protección de la cual goza el área.

Para los humedales aparece otro elemento que va en contra de la restricción de protección del área que se encuentra en el artículo que incorpora las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental al área protegida del humedal para la construcción de la infraestructura para el uso público. Su régimen de uso está definido en el Anexo N° 3 “Usos y Actividades de la EEP” el cual establece usos asociados al disfrute colectivo: recreación, cultural, Comercio y servicios generales, Servicios Turísticos, Preparación y consumo de alimentos y bebidas, Servicios de Parquero, lo anterior facilita la construcción de mobiliario urbano como alamedas, plazoletas, luminarias y la construcción de ciclo rutas.

Sistema de Espacios Públicos de Permanencia. Como lo denomina la propuesta de la administración

Otro tema integrante es el manejo del espacio público total y el espacio público efectivo

Espacio Público Total del Distrito Capital (Artículo 50 RG – POT)	Espacio Público Efectivo del Distrito Capital (Artículo 51 RG – POT)
De conformidad con lo determinado en las leyes 9 de 1989 y 1810 de 2016, el espacio público distrital se encuentra conformado por todas las Áreas y Elementos Complementarios de la Estructura Ambiental y de Espacio Público, que se destinan por su naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades colectivas y trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas.	El Espacio Público Efectivo se encuentra conformado por Áreas de la Estructura Ambiental y de Espacio Público que se destinan a la permanencia, siempre y cuando se localicen en el suelo urbano y se encuentren abiertas al público garantizando el acceso, uso y disfrute de las mismas por parte de la población en general, sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las mismas. La identificación de las áreas que aportan al Espacio Público Efectivo del Distrito Capital se encuentra contenida en el Anexo N. 2 “Sistemas y Áreas de la EEP” del presente Plan.

El Espacio Público Efectivo se encuentra conformado por las siguientes categorías de áreas de la Estructura Ambiental y de Espacio Público: el complejo de humedales urbanos del Distrito Capital; los parques ecológicos distritales de humedal y de montaña; los parques y zonas verdes recreativas; las plazas y plazoletas; y las franjas de permanencia de las áreas del perfil vial que se adecúen como alamedas o parques lineales, así como las zonas de las áreas

privadas afectas al uso público que se destinen a la permanencia dentro de los instrumentos de planeamiento específicos; siempre y cuando se localicen en el suelo urbano y se encuentren abiertas al público garantizando el acceso, uso y disfrute de las mismas por parte de la población en general.

La meta de la Administración es llegar a 10 m² de Espacio Público Total por habitante, de los cuales 6m² por habitante deberán estar representados por áreas que conforman el espacio público efectivo y los 4m² por habitante restantes deberán corresponder a las demás áreas de la Estructura Ambiental y de Espacio Público.

No obstante en el (artículo 51 RG – POT) plantea que sin perjuicio de la meta establecida en el presente artículo, cada acción y actuación urbanística determinará de manera individual el porcentaje de suelo que se destinará a espacio público dentro de su respectivo ámbito de aplicación, de conformidad con las normas urbanísticas generales aplicables.

Por ejemplo para las Actuaciones Urbanas Integrales Ciudad Norte y Ciudad Río la meta deberá estar conformada por 8 m² por habitante los cuales deberán estar representados por áreas que conforman el espacio público efectivo y por 2 m² que deberán corresponder a las demás áreas de la Estructura Ambiental y de Espacio Público, la cual no excluye el cumplimiento de las cargas locales y generales a las que se encuentren sujetas.

Está bien que el proyecto de acuerdo quiera aumentar el número de metros cuadrados por habitante en espacio público, pero el problema se presenta en que no puede ser a costa de la misma estructura ecológica, las áreas de humedales y sus parques ecológicos entre estos La Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá, los cuales en último término son determinantes de la calidad y viabilidad de la vida en la ciudad.

La propuesta de plan le da el mismo nivel a la estructura ambiental con la de espacio público, al señalar que cada uno de estos temas es importante y tiene su justo valor, pero no se deben equiparar. Tal como lo establece el Código Civil establece en el Título III: artículo 674 la diferencia entre bienes públicos y de uso público, de otro lado el Decreto 1504 de 1998, recogido en el Decreto 1077 de 2015 define el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes. Y los bienes de uso público como aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo; están los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público y las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público.

De fondo el tema central de preocupación del proyecto de (RG – POT) es el cumplimiento de la meta de espacio público efectivo que se traduce en número de metros cuadrados por habitante (10 metros 2), Discusión que de alguna manera ya ha sido superada en varios escenarios de planeación.

En esta propuesta prevalece la visión gris del espacio público sobre la visión verde, en donde el espacio público es netamente funcionalista contrario a una mirada verde que reconoce la integralidad en el soporte ecosistémico y el valor de los bienes y servicios ecosistémicos para hacer viable ciudades como Bogotá.

Por tanto, para cumplir con la meta es espacio público efectivo, que sólo se da en el espacio urbano, el proyecto de acuerdo del POT orienta el endurecimiento de los humedales el río Bogotá, ubica la necesidad de convertir áreas de conservación en espacios urbanos como la franja de adecuación y demás áreas protegidas.

Minería: Solo en el (Artículo 349 RG-POT) establece que se podrán desarrollar actividades mineras única y exclusivamente en las zonas definidas como áreas compatibles con la minería por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución 2001 de 2016 modificada por la Resolución 1499 de 2018.

Por otro lado, en el (Artículo 456 RG-POT). Actuación urbana integral "Ciudad Lagos del Tunjuelo". El desarrollo de Ciudad Lagos del Tunjuelo se proyecta sin un claro análisis de los impactos generados por la actividad minera en el territorio por la desviación de los cauces naturales de cuerpos hídricos, lo cual genera también una afectación al entorno, sin considerar los riesgos que genera la actividad minera; esto quiere decir que las zonas afectadas por procesos de minería deben quedar automáticamente catalogadas como zonas de protección por alto riesgo y no ser urbanizables.

Lo anterior implica un riesgo para los futuros habitantes. Tras esta acción, se da un cambio de uso posminería. En este sentido, las zonas de expansión urbana deben cumplir con los requerimientos para zonas de alto riesgo. Por esta razón, se debe hacer una gestión completa de los factores de riesgo para evitar consecuencias negativas, haciendo énfasis en la restauración ecológica y no en el desarrollo urbano.

De otra parte, según el (Artículo 235 RG-POT). Metodología para asignación de norma urbanística general en el suelo rural, para la asignación de norma urbanística general en el suelo rural, aparece la minería como parte del uso del suelo rural. Una explotación minera que se encuentra muy cercana al páramo de Sumapaz, siendo este el más importante del nivel nacional.

Conclusiones

Bogotá debe mantener el concepto, el alcance de la noción y los elementos que componente la estructura ecológica principal y de sus principales componentes, sin perder la naturaleza del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, el área de manejo especial del río Bogotá y sus corredores ecológicos.

La ciudad no debe retroceder a un camino avanzado en el reconocimiento de su potencial ambiental, de los bienes y servicios que prestan sus ecosistemas en donde reconoce el valor de los parques urbanos como un componente de la EEP y no al contrario como lo está planteando en la Estructura ambiental y de espacio público en donde la EEP entra a aumentar el déficit de espacio público por habitante, esto no se puede desarrollar a consta de abrir las áreas de conservación y dejarlas expuestas.

La ciudad se debe ordenar en torno al agua en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado del 28 de marzo de 2014 relacionado al saneamiento del Río Bogotá y todos sus afluentes, asegurando la conectividad entre restos de ecosistemas originales de los cerros, de la planicie de la Sabana y del valle aluvial del Río Bogotá, y ordenar el territorio conforme a su estructura hídrica.

La ciudad debe respetar sus áreas protegidas aplicando lo acordado en el Fallo de Cerros del Consejo de Estado del 2013. Se debe respetar el área de la franja de adecuación.

Por último el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá debe garantizar un modelo compacto densificado sin expansión en los bordes. Los proyectos sobre la Reserva Thomas Van Der Hammen - RTVH Lagos de Torca, Lagos del Tunjuelo, Ciudad La Conejera, Ciudad Arra-yanes, Ciudad Encenillos y Ciudad Río y demás ciudadelas propuestas en el marco de las áreas urbanísticas de actuación, no son necesarios.

Bibliografía

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2004 Decreto 190 de 2004.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2015. Cerros Orientales de Bogotá patrimonio de todos: Plan de manejo: Área de ocupación pública prioritaria.

Andrade, G. I., Mesa, C., Ramírez, A., & Remolina, F. (2008). Estructura ecológica principal y áreas protegidas de Bogotá. Oportunidad de integración de políticas para la construcción y el ordenamiento del territorio de la ciudad-región. Foro nacional ambiental. Documento de Políticas Públicas 25, 12. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdffiles/bueros/kolumbien/06455.pdf>.

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Documento Resumen, Revisión General del POT de Bogotá. D.C, Bogotá junio de 2019.

<http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/presentacion-consideracion-ctpd>.

Conclusiones de la Ruta POT x Bogotá. <http://www.ctpdbogota.org/>

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Proyecto de Acuerdo, Revisión General del POT de Bogotá. D.C, Bogotá junio de 2019. <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/presentacion-consideracion-ctpd>.

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Documento Técnico de Soporte Libro 1, Revisión General del POT de Bogotá. D.C, Bogotá junio de 2019. <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/presentacion-consideracion-ctpd>.

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Proyecto de Acuerdo "Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C", Revisión General del POT de Bogotá. D.C, Bogotá junio de 2019. <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/presentacion-consideracion-ctpd>.

Thomas van der Hammen. La conservación de la biodiversidad: hacia una estructura ecológica de soporte de la nación colombiana. <http://www.bdigital.unal.edu.co/14262/1/3-8082-PB.pdf>.

VEDURIA DISTRITAL. REFERENTES TÉCNICOS DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL: ELEMENTOS DE DISCUSIÓN PARA LA REVISIÓN GENERAL DEL POT. Bogotá, D.C., febrero de 2018.

ESTRUCTURA FUNCIONAL Y DE SERVICIOS

Introducción

La estructura Funcional y de servicios hace referencia a temas como la cobertura y capacidad que el territorio tiene en relación con movilidad, espacio público, equipamientos, vivienda, entre otros. Esta es considerada una de las tres estructuras bajo las cuales se organiza el Plan de Ordenamiento territorial y el modelo de ordenamiento territorial que este define.

En este documento se recoge la información de diversos actores, quienes plantean sus inquietudes y apuestas frente a esta Estructura, refiriendo principalmente a las tensiones generadas a partir de la forma en que se ha venido construyendo ciudad desde este componente. Cruzando información sobre cobertura, calidad y capacidad de estas apuestas físico espaciales, se reflejan las debilidades que surgen a partir de lo que se propone como modelo de ordenamiento para la ciudad.

Este análisis se desarrolla a través de la evaluación del antes, durante y después de la ciudad, desde la mirada de distintos actores, y llegando finalmente a una posición crítica que recoge los aportes con respecto las situaciones expuestas. Para esto, se recoge información de la Ruta POT x Bogotá, Diplomado, Conceptos sobre los POT, Recorridos y Diagnósticos por localidades, IEU, CAR, Concejo Distrital, Veeduría Distrital, Bogotá como Vamos, Universidades Militar, Rosario, Tadeo, Encuentro Popular Sabana, entre otras voces.

Problemáticas

Se abordan problemáticas desde diferentes aspectos. En primer lugar, se hacen diversos reparos a las propuestas actuales de movilidad, que básicamente se dividen en tres puntos álgidos. El primero, hace referencia a los problemas con Transmilenio; en este tema existen distintas posturas, algunas plantean seguir con el proyecto de transporte e involucrar más líneas, y otras, sostienen que es ineficiente considerar este sistema como el eje principal y depender exclusivamente del mismo. Además se critica el sistema SITP, el cual, debido a su desarrollo desarticulado, no ha permitido una organización adecuada en términos de transporte público.

En segundo lugar, están las dificultades con el proyecto Metro para Bogotá, que refiere a las décadas de espera de las decisiones que materialicen las múltiples promesas incumplidas; actualmente, las posturas desde miradas técnicas y políticas divergen en su modo de construcción y en la contrastación de variables como el aprovechamiento del subsuelo, la transformación del paisaje urbano, los riesgos estructurales, los impactos en superficie, la disposición de redes de servicios, los tiempos de ejecución y los costos o, incluso, si se considera el eje central de la movilidad, entre otras características.

En cuanto a la movilidad regional hay dos principales focos de tensión. El primero es el tema de conectividad, ya que se debe considerar la necesidad de un sistema y una red de transporte regional por vía férrea. El segundo es el tema de los accesos a la ciudad ya que se plantea la necesidad de ampliar las ya existentes, sin embargo, esto debería ir de la mano con el desestimulo del uso del vehículo particular.

De otro lado, es necesario considerar y evaluar las tarifas del servicio de transporte, así como la necesidad de brindar solución al tema de la precariedad, la obsolescencia, el hacinamiento, la inseguridad, y la casi inexistente accesibilidad que se presta en los modos de transporte disponibles actualmente. También el estado de las principales vías urbanas, las cuales son inadecuadas frente a la demanda o presentan importantes deterioros.

En cuanto al espacio público, se encuentra como principal tensión que está gradualmente disminuyendo, además que se está asumiendo solo como sitio de tránsito y está en crecimiento la competencia del mismo, denominada espacios híbridos (centros comerciales), que son espacios privados y que permiten otro tipo de dinámicas. Otra gran dificultad es la accesibilidad en estos espacios, junto con la percepción de inseguridad de los mismos, generando un distanciamiento por parte de la población.

Muchos de los mejores espacios públicos, formados como plazoletas y parques, están siendo intervenidos por la Administración Distrital, de tal manera que se aumentan las zonas duras proporcionalmente, respecto de las zonas blandas, sin un tratamiento ambiental adecuado y sin valoración de los impactos sobre la convivencia. Así, los espacios para recreación de la población se tornan insuficientes, teniendo en cuenta que incluso se contabilizan como espacio público los separadores y andenes. Finalmente, las áreas en las que es factible destinar nuevo suelo a espacio público, incluso en predios de propiedad pública, se destinan mayoritariamente a proyectos inmobiliarios, dejando de lado el interés general.

Al hablar sobre los equipamientos se destacan dos temas mencionados. En primer lugar la ausencia de equipamientos en muchos sectores de la ciudad, especialmente hacia la periferia y las zonas rurales, provocando que el acceso para la población de esas zonas sea complicado y limitado, incluso para servicios de salud o educación.

El segundo es la especificidad de equipamientos ya que pese a que en algunas zonas se encuentran los de carácter básico, no se localizan o generan los relacionados a cultura y recreación, convirtiéndose estos en equipamientos de difícil acceso, ser más difíciles de encontrar precisamente en las zonas que más lo necesitan. No se puede dejar de lado que muchos de los equipamientos causan segregación social, ya que son privatizados y dan acceso solamente a población de ciertos estratos socio-económicos.

La centralización de los equipamientos ha demostrado que en algunas zonas de la ciudad se ha promovido una buena oferta de estos, pero en contrario, en otros sitios existe aún ausencia de los mismos, y los existentes a veces no dan abasto para la densidad de población presente. Esto ha dado paso a que en muchos sitios se desarrollen apuestas de uso colectivo promovidas por actores diferentes a la Administración Distrital, como las ONGs u organizaciones sociales.

El tema menos discutido respecto a esta estructura es el de prestación de servicios públicos, pues su cobertura y calidad son altamente satisfactorias; sin embargo se identifican aspectos críticos, pues aún se identifican zonas donde hay o no hay cobertura o la calidad de los mismos no es la adecuada; además de que muchas de las obras viales y de mega estructuras han terminado por generar daños en las estructuras de servicios existentes. En este componente

de la Estructura Funcional y de soporte, el tema de mayor sensibilidad es el aumento indiscriminado de las tarifas de los servicios en varias zonas con población de menores ingresos, que coinciden precisamente con la precariedad de los mismos, especialmente zonas de desarrollo informal.

Un problema que no deja de ser crítico, tanto por la magnitud, como por su complejidad, es el de la vivienda de interés social, principalmente. En relación con ello se detectan situaciones como las del hacinamiento, la baja oferta y la mala calidad de la oferta existente, la escasez de subsidios y beneficios otorgados a la ciudad por este tipo de proyectos y la inadecuada ubicación y desarrollo de los mismos.

Son diversas las tensiones que ha generado la nueva propuesta de operaciones estratégicas de vivienda en el POT, en la que varias zonas (muchas de estas de protección, RTVH, ciudad Río y otras) se han definido como espacios para construir. Esto genera preocupación por la falta de estudios que verifiquen la pertinencia y utilidad de estos proyectos, así como por el cambio en el crecimiento de la población por lo que tampoco parecen necesarios, o por lo menos aún no están justificados en proyecciones demográficas rigurosas.

De ser necesarios, se requiere desarrollar este tipo de proyectos en zonas más accesibles a todo tipo de servicio y no como lo plantea el Distrito en extremos del territorio, lo que aumentaría las dificultades existentes en términos de movilidad, acceso a equipamientos, capacidad de servicios, entre otros. De esta manera se estaría aumentando el pasivo de equipamientos de la ciudad, especialmente en zonas no centrales. La oferta presentada por el Gobierno Distrital se transforma solo en una solución de vivienda, mas no de hábitat, agravando los problemas de hacinamiento, condiciones precarias de la calidad de vida y poca oferta de espacios aprovechables.

Un aspecto notable y que debe ser revisado con atención por parte de los órganos de control, es el relacionado con el cambio en la definición de zonas de riesgo, con el fin de que puedan establecerse proyectos inmobiliarios.

Finalmente, un último tema referente a tensiones de la Estructura Funcional y de soporte, es el de renovación urbana y el hecho de desencadenar fenómenos como la gentrificación, como quiera que la dificultad de acceso a nuevos entornos habitables de calidad, lejos del centro, propicia que la población desplazada disminuya sus indicadores de calidad de vida, pues las condiciones de existencia de equipamientos en zonas periféricas, como se ha dicho, son menores que en zonas centrales. A ello se debe sumar la ruptura de tejidos sociales existentes que, de cierta manera, dan sentido a la existencia de los equipamientos.

Propuestas

En términos de transporte, es necesario ampliar las líneas de Metro-Cable, así como actualizar el Plan Distrital de Seguridad Vial y su implementación para los motociclistas, empezar la construcción del Metro, buscar un modelo de movilidad intermodal, que permita articular a la ciudad con la región y que plantee la posibilidad de alternativas para el transporte de carga, y encontrar la manera de reducir los trayectos de los ciudadanos para acceder a las zonas

laborales o de servicios, al descentralizar los focos urbanos que hoy existen. Además, el sistema Transmilenio debe pensarse en función de generar la conexión y articulación entre centralidades sin ocasionar desigualdades en términos de accesibilidad.

De otro lado, se necesita identificar y viabilizar el suelo para el mejoramiento de acceso a equipamientos, vías y vivienda, planificar áreas para soportes urbanos estructurales para aumentar las calidades de habitabilidad y reducir los déficits cualitativos y cuantitativos, y activar la Plataforma Territorial de Equipamientos para la coordinación interinstitucional y la gestión en la planeación del territorio para los equipamientos de servicios sociales.

Los equipamientos urbanos deben estar pensados para todo tipo de población, diferenciados tanto por aspectos socio económicos y culturales, como en grados de accesibilidad; plantear una mejor, amplia y más acorde oferta de estos, ya que la centralización de estos en unas zonas de la ciudad, ha generado un aumento en espacios donde hay sobre oferta, pero existen espacios los cuales es mínima o nula la disposición de los mismos. Esto busca propiciar nuevos desarrollos por parte del Distrito para hacer una ciudad más equitativa y descentralizada.

Se requiere también la inclusión en el Articulado del POT de programas y proyectos para la construcción de puentes intercomunicadores, de infraestructura para la movilidad de las personas en condición de discapacidad y para la ampliación de calles nodales. Además de programas y proyectos para la reparación y mejoramiento de las vías, la construcción del metro aprovechando el trazado de la red del ferrocarril, el cambio del transporte público contaminante por un transporte ecológico, la terminación de avenidas en proceso y ciclo vías.

No se puede dejar de lado la Revisión o ajuste de Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado, Planes de Gestión Integrada de Residuos Sólidos, junto con la construcción de equipamientos de salud, principalmente en las localidades que abarcan los extremos de la ciudad, ya que es deficiente la cantidad que existe, de servicios básicos (planta de tratamiento de basuras y manejo de residuos), de educación (infraestructura para desarrollar carreras universitarias oficiales, colegios, centro de desarrollo infantil y familiar) y de recreación (salón comunal, parque y canchas polideportivas).

Es importante también disponer de infraestructura institucional fuerte, es decir, una regulación estatal que logre controlar el monopolio, para así controlar con mayor eficiencia las actuaciones del ente gestor con el ánimo de que todos los actores del sistema salgan beneficiados, además de hacer una negociación sobre los contratos que sea justa para la ciudadanía, rentable y supervisada para los privados, así se evitaría la ya frecuente ampliación de los montos requeridos para su ejecución.

Por último, es necesario desarrollar proyectos de hábitat, no solo de vivienda, en los cuales se ofrezca no solo la disponibilidad de casas, si no de tener acceso a áreas de disfrute con condiciones adecuadas que mejoren la calidad de vida de la sociedad impactada directa e indirectamente por estos proyectos. El espacio público de calidad, equipamientos de diversas categorías, la articulación con la Estructura Ecológica principal, son determinantes en el logro de nuevas territorialidades en toda la ciudad.

Análisis del Proyecto de Acuerdo

El Artículo 101 hace referencia a la definición de la estructura, ahora denominada Estructura Funcional y de Soporte, en la que solamente se recoge temas relacionados a movilidad, transporte y servicios públicos, dejando de lado muchos temas que eran considerados anteriormente.

En el Artículo 102 se hace referencia al Sistema de Movilidad, que se encuentra dividido en Subsistemas (Vial, Transporte, Tráfico Inteligente), los cuales se describen en la Sección I, II, III y IV del proyecto de acuerdo. En estos se mencionan las morfologías, tipos y tamaños de las vías, además de varios aspectos, entre ellos el planteamiento de realizar hacer cobros por congestión.

El Articulado dirige a varios anexos, entre ellos algunos manuales (Diseño Geométrico de Vías, Manual de Calles, entre otros), lo que complica la comprensión de algunos temas específicos. En cuanto al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), lo nombra de manera superficial, al igual que a los Transmilenios; con respecto a estos últimos no se dan datos exactos de ubicación y se los considera parte de Transmilenio, demostrando nuevamente que todo termina supeditado a este medio de transporte.

Con respecto al Metro, se menciona la ubicación principal del proyecto actual, dividido en tres tramos, y plantea una segunda línea que debe ir hacia el Portal de la Calle 80, mostrando la poca importancia y la falta de estudio que se ha hecho sobre un sistema solicitado demandado para el funcionamiento de la ciudad y aclamado por la mayoría de la comunidad.

El Proyecto de Acuerdo trata un tema interesante: la tecnología dentro del Sistema de movilidad, como una herramienta para mejorar los tiempos y las condiciones del servicio. Sin embargo, señala la apuesta de las TIC en la sección V (Sistemas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC), enfocada en generar espacios para más antenas de telefonía móvil.

En relación al tema de servicios públicos, en el subcapítulo II (sistema general de servicios públicos), se menciona la parte de soterrar las redes públicas, descontaminar el agua del río; sin dejar de lado el tema del relleno de Doña Juana, sobre el que al final solamente se menciona la necesidad de disminuir la cantidad de residuos que ahí se depositan, lo que es contradictorio con el aumento del área destinada a su ampliación.

Análisis

La Universidad Nacional de Colombia, desde una postura crítica, identifica la importancia de asumir la configuración territorial como una apuesta colectiva, buscando mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de Bogotá y los municipios vecinos. Por ello, indica que hay que trabajar en una alternativa de transporte multimodal en el que se incluyan sistemas tales como las modalidades férreas (metro, tranvía, cercanías) y cables, entre otros, que permitan articular una red diversa de posibilidades en el transporte público y haciendo un claro énfasis en que el modelo actual (en la que Transmilenio es el único eje) no es suficiente ni adecuada para la ciudad. A la vez, esto representa la importancia del enfoque en el uso de energías

amigables con el ambiente, beneficiando los usuarios, y generando un gran incentivo al uso de transporte público.

Es fundamental en todo ello, resaltar la preponderancia del peatón en la movilidad; como el eje principal de la cadena; por lo cual, se deben mejorar los espacios necesarios para su movilización, como parte de la Estructura Funcional y de soporte. Así mismo, se debe considerar la posición privilegiada de los bicisuarios en un esquema de movilidad más humano y respetuoso, tanto de la vida como del ambiente, ampliando y cualificando la oferta de carriles compartidos y/o exclusivos para estos.

También, hay que adecuar y crear nuevas vías, principalmente veredales o en los accesos de la ciudad, siempre y cuando éstas no afecten negativamente los ecosistemas.

En cuanto al espacio público efectivo, éste debe ir más allá de la generación de andenes, separadores viales, los cuales son considerados en esta categoría pero no cuentan con mayores posibilidades de disfrute real. Además, en los sitios destinados a proyectos netamente residenciales, se recomienda establecer un espacio público metropolitano, que permitan solventar parte del déficit que hay en varias zonas de la ciudad.

El tema de los equipamientos, especialmente de salud, educación, cultura y recreación, tiene una situación similar a la del espacio público, ya que hay una mala distribución de estos, lo que limita el acceso de la población a este tipo de servicios y disminuye su bienestar.

Es necesario mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos en zonas en las que aún están disponibles solamente de forma parcial, pese a que Bogotá cuenta con un alto porcentaje de cobertura.

La oferta de vivienda debe ser de calidad y debe ser complementada por los demás servicios, lo que implica un desarrollo conjunto y una ordenación más adecuada en los territorios.

Se debe cohesionar más los territorios de las periferias y la ruralidad, que han sido tratados de tal manera que les distancia cada vez más de una integración efectiva con las centralidades urbanas; son como puntos negativos de la planeación y la gestión por parte del Distrito. Es importante mejorar sus condiciones a través de una adecuada llegada de los servicios, una oferta de bienes culturales, salud, educación, entre otros, mostrando así una mayor vinculación de estas poblaciones.

Es necesario plantear propuestas de mejoramiento barrial o transformaciones urbanas equilibradas, en donde no se desplace a los pobladores y en el cual puedan convivir nuevos, generando zonas solidas con mayor oferta, ampliando así las dinámicas socio espaciales existentes en los territorios en pro de la población actual y venidera.

Por último se debe lograr un efectivo derecho a la ciudad y el territorio en el Distrito Capital, que permita una descentralización de los servicios y ofertas, ampliando y cubriendo los espacios que se encuentran en situación de precariedad, generando oferta adecuada de vivienda y movilidad, que permita un desarrollo completo y no parcial de los individuos, buscando mayor equidad en el territorio.

Bibliografía

[Página 82 de 167]

- Bogotá Cómo Vamos. (2017). *60 propuestas al POT para mejorar la calidad de vida de los Bogotanos*. Bogotá.
- Bogotá Cómo Vamos. (2017). *Juntos construyendo ciudad desde los territorios. Experiencia de participación ciudadana: Alianza "Construyendo nuestra séptima"*. Bogotá.
- Bogotá Cómo Vamos; Cámara de Comercio de Bogotá; Universidad Javeriana; Fenalco; Veeduría Distrital; Sociedad Colombiana de Ingenieros; Connect Bogotá Región. (2019). *Observaciones al proyecto de acuerdo del POT*. Bogotá.
- Concejo Distrital de Bogotá. (2016). *Acuerdo Distrital 645 "por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. 2016 - 2020. Bogotá Mejor Para Todos"*. Bogotá.
- Concejo Distrital de Bogotá. (2018). *Citación a funcionarios para Informe sobre licitación de proyecto Metro*. Bogotá.
- Concejo Distrital de Bogotá. (2019). *Presentación de informe de cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos*. Bogotá.
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Magistrado Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. (2014). *Acción Popular No. 25000-23-27-000-2001-90479-01. Acumulados No. 2000-0428, 2001-0122, 2001-0343. Actor popular: Gustavo Moya Ángel y otros*.
- Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2013). *Concepto sobre el Proyecto de Acuerdo "Modificación Excepcional de Normas Urbanísticas del POT 2013"*. Bogotá.
- Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2016). *Aporte al diagnóstico territorial por localidades. Contribución a la revisión POT del distrito*. Bogotá.
- Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2016). *Aporte al Diagnóstico Territorial. Reserva Thomas Van der Hammen. Contribución a la Revisión POT del Distrito*. Bogotá.
- Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2017). *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo y en el ordenamiento territorial de Bogotá. Travesías en tiempos de posacuerdos*. Bogotá.
- Consejo Territorial de Planeación Distrital. (2018). *Ruta POT x Bogotá. Estación I: Hacia dónde y cómo estamos creciendo*. Bogotá.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (2017). *Acuerdo número 39 del 5 de diciembre de 2017*. Bogotá.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (s.f.). *Evaluación ambiental y plan de gestión ambiental*. Bogotá.
- Cumbre Popular Urbana. (2018). *Memorias foro POT ¿Quién ordena el territorio y para qué? Resistencias Urbanas*. Bogotá.
- Fundación Humedales Bogotá. (2012). *La PTAR el Salitre y el Río Bogotá*. Bogotá.
- Fundación Humedales Bogotá. (2017). *Plan de Gestión Social para el proyecto de ampliación y optimización de la Plata de Tratamiento de Aguas Residuales El Salitre*. Bogotá.

- Herrera Puyana, Á. M., Gómez Rodríguez, L. D., & García Fonseca, M. F. (2007). ¿Por qué Transmilenio en Bogotá está en crisis? *Revista Ciudades, Estados y Política*, 103-118.
- Higuera Cantor, D. E. (2016). Micro segregación socio-espacial o mezcla social en Bogotá. Identificación de factores morfo-tipológicos que la explican. *Revista Ciudades, Espacios y Política*, 27-46.
- Moreno, C., & Rubiano Briñez, M. (2014). Segregación residencial y movilidad cotidiana en el contexto metropolitano. Un estudio a partir de las relaciones Bogotá-Soacha. *Revista Territorios*, 133-162.
- Probogotá . (2015). *Nueve acciones prioritarias de bajo costo para la mejora de la movilidad en Bogotá*. Bogotá.
- Ríos, J., & Villamizar, M. (2015). *Estudio geoestadístico sobre la Carrera Séptima de la Calle 26 a la Calle 100*. Bogotá.
- Sánchez Melo, M. (2016). *Evaluación del Conflicto Ambiental generado por las obras de ampliación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales El Salitre en área del Humedal Cortijo-Tibabuyes*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Universidad Jorge Tadeo Lozano. (2008). *Macroproyectos de movilidad urbana y la construcción de ciudad*. Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia. (2012). *Balance 2000-2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la construcción de insumos hacia la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Bogotá*. Bogotá.
- Veeduría Distrital. (2017). *Informe de avance Veeduría en Ambiente: Ampliación Planta de Tratamiento de Aguas Residuales El Salitre*. Bogotá.
- Veeduría Distrital. (2018). *Recomendaciones ambientales al proyecto Transmilenio por la Carrera Séptima*. Bogotá.

EN TORNO AL COMPONENTE SOCIO ECONÓMICO EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ

Introducción

El Plan de Ordenamiento territorial no es un instrumento destinado a la formulación de políticas económicas en las entidades territoriales. Tales políticas económicas (monetaria, fiscal, cambiaria, comercial, de precios, de gasto público, empleo, entre otras), son trazadas desde el Estado central por medio del Banco de la República, Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y el Consejo Nacional de Política económica y social CONPES.

No obstante, a las entidades territoriales está reservada la posibilidad de otorgar algunos estímulos e incentivos para promover el desarrollo económico en los territorios bajo su jurisdicción. De la misma manera, realizan importantes inversiones en proyectos estratégicos públicos o mixtos, inversión en equipamientos e infraestructuras, o crean empresas públicas para acompañar el desarrollo económico de la población y la administración misma a partir de algunas políticas sociales, de renovación urbana, de gestión de residuos, de servicios públicos domiciliarios, o en las que se presenten necesidades específicas en cada municipio, distrito o departamento.

Las entidades territoriales tienen en el Plan de Desarrollo el instrumento idóneo para formular las estrategias, programas, proyectos y/o políticas que conducen al logro de los objetivos en la promoción del desarrollo social y económico en sus territorios. El POT es el instrumento que *espacializa* las actuaciones en materia económica, cobra singular importancia los contenidos del mismo, como quiera que una decisión de orden urbanístico (normas, densidades, localizaciones, índices, instrumentos de gestión y financiación), o de orden financiero (promoción de proyectos o actuaciones estratégicas), pueden acompañar en debida forma y complementar las estrategias y programas, o pueden limitar el desenvolvimiento de los diversos entornos.

Esto sucede en todas las escalas de la inversión pública y privada, afectando de disímil manera a unos y otros inversionistas, emprendedores y las comunidades de los entornos en que se localizan las principales actuaciones; bien pudiendo ser sujetos de las políticas macroeconómicas o de las decisiones locales en materia de desarrollo económico territorial. Una indicación del Plan de Ordenamiento territorial en relación con, por ejemplo, un cambio de usos que determine que por las dinámicas propias del comercio local o regional, un barrio o conjunto urbanístico deba cambiar su vocación de residencial a usos mixtos, para convertirse en una centralidad, afecta no sólo el tejido de relaciones sociales establecidas durante décadas, sino, también las dinámicas funcionales, comerciales u organizacionales, entre otras.

De tal manera que cuando se discute la revisión general del Plan de Ordenamiento territorial de Bogotá, es natural escuchar reacciones en diversos sentidos y por parte de diferentes gremios, entidades, organizaciones, academia e instancias de participación ciudadana en torno a este trascendental asunto que liga el desarrollo económico y la configuración espacial en el territorio. Este documento inicialmente recoge diversas posturas de estas organizaciones, pone en diálogo algunos de sus planteamientos y al final ofrece una reflexión a

manera de conclusión sobre los contenidos tratados. No pretende desde luego agotar la discusión sobre lo que pudiésemos denominar la dimensión económica del ordenamiento territorial de Bogotá, pues esta es bastante amplia, pero pone sobre la mesa aspectos que pueden ser útiles a la discusión ciudadana y, especialmente, al proceso de elaboración del Concepto sobre el POT de Bogotá.

Principales indicadores de la economía de Bogotá

La Secretaría Distrital de Desarrollo económico (2017) presenta para este periodo los más destacados indicadores del comportamiento económico de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y el país, en el documento denominado Anuario de estadísticas económicas y fiscales de Bogotá para el año 2017.⁷⁰ De él se extraerá la información de mayor relevancia en relación con el ordenamiento territorial, por criterios de localización de las actividades en el espacio, y el posicionamiento de la ciudad con respecto de las dinámicas económicas del país.

- Bogotá se localiza en el primer lugar en la participación porcentual del PIB nacional con 26,4%, en tanto Cundinamarca se ubica en cuarto lugar con 6,0%.
- Las actividades económicas de Bogotá que mayor peso tienen en el PIB nacional, son: actividades financieras y de seguros, comercio al por mayor y por menor, actividades artísticas de entretenimiento y recreación, administración pública y defensa, información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas e Industrias manufactureras.
- Bogotá tiene el más alto PIB per cápita del país, alcanzando para el 2017 la cifra de \$30.307.765, muy por encima del promedio nacional que cerró en \$18.828.100 para el mismo periodo.
- En Bogotá se establecen empresas de más de 50 grupos de actividad manufacturera, las que se localizan en diversas zonas de la ciudad dando lugar a aglomeraciones y encadenamientos productivos que dan identidad a barrios y localidades.
- La industria manufacturera de Bogotá genera demanda de consumos en otros sectores de la producción, tales como: materias primas, materiales y empaques consumidos, energía eléctrica comprada, otros energéticos consumidos, gastos por subcontratación de trabajos industriales, gastos por servicios de reparación y mantenimiento, arrendamiento de bienes inmuebles, alquiler de maquinaria y equipo, servicios públicos, otros consumos intermedios, costos y gastos de transporte de productos y materias primas, suministro de personal temporal vinculado a la producción.
- Si se toma como referente la población total de Bogotá (8.064.000 personas), la población en edad de trabajar es de 6.619.000 personas, de las cuales son población económicamente activa PEA 4.609.000 personas. La población ocupada asciende a 4.125.000 personas y los desocupados a 484.000 personas, con una tasa de desempleo por encima de un dígito (10,5%) en cifras redondas.
- Bogotá participa con el 6,5% del total de las exportaciones del país, las mismas que ascendieron a U\$2.472.300 en el año 2017, presentando una disminución de 1,2% respecto del año 2016.

⁷⁰ Aún no se dispone en la página web de la Secretaría de Desarrollo económico, los datos estadísticos del año 2018.

- En el año 2016 se invirtieron un total de \$2.183.501.000 en actividades de ciencia, tecnología e innovación, de los cuales \$1.139.788.000 fueron invertidos por el sector público; \$1.008.777.000 por el sector privado y \$34.936.000 por las empresas extranjeras radicadas en la ciudad.
- En Bogotá fueron licenciados 3.609.000 ms² de nuevas construcciones en el año 2017, de los cuales 793.000 ms² lo fueron para vivienda de interés social VIS (12.840 unidades), y 1.836.000 ms² para vivienda no VIS (15.562 unidades). Los restantes 979.000 ms² fueron licenciados para otros usos.
- Las empresas con matrícula activa en la Cámara de Comercio de Bogotá al año 2017 son en total 718.884.⁷¹
- La población en estado de pobreza monetaria y multidimensional de Bogotá, es el 12,4% del total, es decir aproximadamente 968.000 personas. La pobreza extrema alcanza el 2,4% del total de la población, es decir cerca de 200.000 personas.

La informalidad laboral en Bogotá

La Secretaría de Desarrollo económico de Bogotá -SDDE- publicó en el año 2012 su Cuaderno N° 20 titulado Informalidad laboral en Bogotá: Características y respuestas de política, en que se consignan diversos aspectos relacionados con el mercado de trabajo informal y las condiciones en que se desarrolla, y en el que "Los datos muestran que la informalidad laboral fue un fenómeno socioeconómico altamente heterogéneo en donde, aunque una parte puede ser atribuible a elecciones voluntarias de los ocupados, la mayor proporción se encuentra relacionada con la falta de oportunidades y la exclusión de la población menos educada y más joven que labora en pequeñas empresas." (SDDE, 2012).

Es un fenómeno que se expresa en todo el mundo, pero que se manifiesta con mayor dureza en los grandes centros urbanos a donde acude la población en masa en busca de oportunidades de diverso orden, la primera de las cuales, por razones de subsistencia, es el empleo. Precisamente el alto déficit de empleos de calidad, especialmente en países con economías en desarrollo, o de débil institucionalidad, deja la puerta abierta a diversas formas de autoproducción del empleo -desde la exclusión- entre las que se cuenta la informalidad laboral.

"El resultado de este fenómeno es una amplia capa de empleos no regulados, carentes de condiciones mínimas, como lo son el acceso a salud y pensiones; bajos niveles de productividad, y escasas oportunidades de capacitación y desarrollo del capital humano."

No obstante, se considera que la informalidad es una opción tomada de manera voluntaria por quienes, aun teniendo posibilidades dentro del mercado laboral formal, se deciden por las condiciones de flexibilidad del universo de la informalidad. "Si el beneficio neto de ser informal es mayor, los individuos optan por la informalidad." Desde luego, algunos individuos -no todos pueden alcanzar los mejores rendimientos- son quienes mejor se posicionan y contribuyen a *regular* este universo, al que oponen, en algunos casos de manera muy conveniente, el mundo de la formalidad, en una especie de esquema de competencia que favorece

⁷¹ Este dato es suministrado por la SDDE a partir de información de la CCB.

a ambos mundos. Desde luego el comportamiento no es igual para todos los actores ni en la formalidad, ni en la informalidad.

“Desde la perspectiva de los trabajadores, la informalidad puede ser agrupada en las siguientes categorías:

- Sector informal. Trabajadores cuenta propia, trabajadores familiares sin remuneración, trabajadores domésticos o personas que trabajan en unidades de producción entre 1 y 5 trabajadores.
- Empleo informal. Trabajadores asalariados informales y trabajadores familiares sin remuneración, que pueden trabajar en el sector formal o informal. Estos trabajadores son definidos como informales si no tienen un contrato, beneficios de salud y pensión, o no están cubiertos por el sistema de seguridad social.
- Trabajadores cuenta propia informales. Trabajadores autónomos definidos como informales, si no tienen un contrato o no están cubiertos por el sistema de seguridad social, entre otras condiciones.
- Economía informal. Incluye todas las categorías de trabajadores.”

Para el año 2010⁷² Bogotá registró “un total de 3.623.268 personas ocupadas de los cuales aproximadamente la mitad fueron trabajadores informales; durante este intervalo de tiempo (2007-2010), la tasa de informalidad laboral pasó del 51,1% en el 2007 al 50,1% en el 2010. A pesar de esta leve disminución, la informalidad se mantiene en niveles elevados y prácticamente constantes, mostrando el carácter estructural de este fenómeno.”

“En consonancia con la estructura productiva de la ciudad, el 71,9% de los ocupados informales de Bogotá se ubican en tres ramas: ‘comercio, hoteles y restaurantes’, ‘servicios comunales, sociales y personales’ e ‘industria manufacturera’”.

La informalidad laboral no es un fenómeno que se expresa de manera homogénea entre la población; se manifiesta principalmente en jóvenes con aspiraciones de encontrar empleo y entre personas con bajo grado de escolarización, quienes no pueden acudir a empleos formales de calidad y bien remunerados. A ello se suman factores como la condición económica del trabajador, su localización en el espacio urbano, su procedencia y etnia, entre otros.

“Así, si un individuo pasa de no tener ningún nivel educativo a educación secundaria disminuye la probabilidad de ser informal en un 4,9%. Si el individuo alcanza un nivel más alto de educación como educación media, la probabilidad de ser informal cae en un 12% y acceder a la educación superior reduce aún más dicha probabilidad en un 19,2%. La educación está relacionada con el capital humano de los trabajadores, y es una variable clave en la reducción de la informalidad.”

En cuanto a los ingresos, el estudio afirma que “La informalidad laboral produjo ingresos inferiores al salario mínimo en la mayoría de los casos. El 50,2% de los ocupados informales de Bogotá obtuvieron unos ingresos medios inferiores a un (1) SMMLV, cifra muy superior al 7,4% observado en el caso de los trabajadores formales,” lo que genera al trabajador

⁷² El documento elaborado en el año 2012 analiza información de los años 2007 a 2010.

informal condiciones de permanencia como tal. Romper esa *trampa de la informalidad*, implica la necesidad de adelantar acciones desde la institucionalidad pública y privada, orientadas a la creación de condiciones diferentes a las establecidas en la relación informalidad – pobreza.

El documento concluye con las siguientes afirmaciones -aún vigentes- que bien vale la pena considerar, pues la adopción de una Política de empleo decente para el Distrito capital (Decreto 380 de 2015), no parece haber generado el impacto esperado en el siguiente periodo, pues:

“En general, se evidencia que en el Distrito no existen políticas con énfasis en la informalidad laboral... el interés está puesto en las unidades productivas informales, especialmente en aquellas que ocupan el espacio público. Aún más, se encuentra con preocupación el bajo nivel de la capital del país para generar políticas laborales dirigidas a mejorar las condiciones de los trabajadores de manera sostenida y que sean complementarias a las del orden nacional. Si bien, el Distrito no tiene competencias sobre la regulación laboral, las ciudades cuentan con una gran diversidad de instrumentos que pueden resultar efectivos como política de formalización laboral y mejoramiento de las condiciones de los trabajadores.”

Caracterización general del mundo empresarial, desde la CCB

Bogotá cuenta con aproximadamente 382.000 empresas renovadas en el registro mercantil,⁷³ según la Cámara de Comercio de Bogotá, albergando el 29% de la totalidad de las empresas del país. Tan sólo el 4% corresponde a medianas y grandes empresas, y el 96% a micro y pequeñas empresas. De todas ellas, la mitad se concentran en las localidades de Suba, Usaquén, Chapinero, Kennedy y Engativá. El restante 50% se distribuyen en las otras 15 localidades de la ciudad.

Un crecimiento económico positivo entre los años 2012 y 2015, que decrece para los años 2016 y 2017, evidenció también una importante disminución de los indicadores de pobreza, la cual descendió de forma constante entre los años 2008 hasta el 2015, repuntando en el año 2016. (CCB). En estas fechas Bogotá aporta el 26% del PIB del país, aproximadamente US\$72.683 millones. Entre las regiones del país, Bogotá se destaca por ser la primera en Competitividad, es la economía regional más grande, dinámica y diversificada, tiene la base empresarial más grande y la mejor infraestructura para los negocios. Además, posee la mayor y mejor oferta y calidad en educación superior y una cultura empresarial que se caracteriza por contar con orientación a la innovación y el emprendimiento, según la propia CCB.

La inversión extranjera directa en la ciudad, alcanzó una cifra del orden de 19 mil millones de dólares entre los años 2005 y 2016, orientada especialmente a sectores como comunicaciones, servicios financieros, transporte, hotelería y turismo, inmobiliarios, alimentos y bebidas, automotriz y materiales de construcción.

Y aunque los documentos elaborados por la Cámara de Comercio de Bogotá indican que en la ciudad se encuentra el 38% de los ocupados en las 13 áreas metropolitanas, y es

⁷³ Este dato es suministrado por la CCB en documentos asociados al debate por el POT.

la ciudad que más empleo genera, pues la tasa de ocupación es superior al promedio del país en 4,5 puntos porcentuales, no se hace mención del aumento significativo de la economía informal, como respuesta a la falta de empleo decente, motivada, entre otros, en las garantías entregadas a las empresas en el régimen laboral, en detrimento de los trabajadores.

De otro lado, es necesario señalar que aunque se defiende por parte de gremios empresariales que en Bogotá es significativo el registro de nuevas empresas cada año (62 mil, según dato de la CCB), es necesario considerar que la mayoría de ellas fenecen al poco tiempo, pues la Nación y el Distrito cuentan con mecanismos poco eficientes de ayuda a los pequeños emprendimientos locales. En este aspecto son especialmente vulnerables los miembros de la población desplazada que inician emprendimientos con pocas probabilidades de éxito en la ciudad.

El POT y las actividades económicas formales

La CCB hace eco de las principales conclusiones del POT en su diagnóstico, respecto especialmente de las actividades económicas, así:

- La ciudad presenta una alta concentración de actividades económicas en el centro expandido o ampliado. Sin embargo, la población vive en las localidades de borde, lo cual evidencia una necesidad de infraestructura vial y de transporte para realizar sus desplazamientos, que el nuevo POT deberá contemplar.
- Las áreas de actividad propuestas en el POT no se ven reflejadas en los usos del suelo actuales, lo que permite concluir que la ciudad pasó del uso residencial neto y residencial con zonas delimitadas de comercio y servicios, a la mezcla de usos (comercio, servicios, vivienda, equipamientos, industrias, entre otros) en el territorio, situación que debe ser reconocida en el nuevo POT.
- Bogotá se consolida como una economía de servicios principalmente empresariales, financieros y de administración pública, los cuales se concentran en el centro ampliado o expandido. La industria, por su parte, se ha dispersado en el territorio, especialmente por la "industria artesanal" (textiles, metalmecánicas y alimentos), las cuales se relacionan de forma directa con la actividad residencial y se concentran principalmente en el centro – occidente de la ciudad. La informalidad se ha dispersado por el centro – occidente y en las áreas residenciales del sur de la ciudad. Lo anterior muestra la necesidad de acercar la actividad empresarial a las zonas residenciales en las localidades de borde, aspecto que el nuevo POT deberá evaluar e incorporar.
- En la estructura socioeconómica y espacial, el POT planteó el desarrollo de 21 centralidades, algunas existentes que cuentan con alta concentración de actividades económicas, otras nuevas cuyo nivel de desarrollo es bajo, pero son básicas para complementar la estructura y garantizar el cumplimiento de los objetivos de equilibrio urbano y rural y de integración a diferentes escalas. Sin embargo, a la fecha la ciudad sólo ha adoptado los lineamientos y normas de tres centralidades: Centro Histórico - Centro Internacional, Nuevo Usme y Norte. A pesar de eso, centralidades tan importantes como Anillo de innovación y el entorno del Aeropuerto El Dorado que contribuyen a la internacionalización de la ciudad, no se reglamentaron, situación que el nuevo POT deberá priorizar.

La Cámara de Comercio de Bogotá elabora también algunas propuestas para ser consideradas en el Plan de Ordenamiento Territorial, y en tal sentido presenta los siguientes

lineamientos o recomendaciones, consolidados a partir de una estrategia de participación empresarial, y que en algunos casos guardan concordancia con lineamientos de orden global, como los emanados de la Declaración de Quito del año 2016:

- Aplicar el concepto de planificación integrada conciliando las necesidades de corto plazo con los resultados deseados a largo plazo de una economía competitiva, con una calidad de vida elevada y que preserve el medio ambiente.
- Realizar planes flexibles para adaptarlos a la evolución de las condiciones económicas, aprovechando las innovaciones tecnológicas y generando mejores entornos de vida.
- Fomentar políticas de planificación urbana y territorial (planes metropolitanos, de ciudades y regiones), con el fin de generar sinergias e interacciones entre las zonas urbanas y su entorno periurbano y rural.
- Apoyar los proyectos de infraestructura regional que estimulen una productividad económica sostenible y promuevan el crecimiento equitativo de las regiones.
- Contemplar dentro de la planeación del territorio el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas; así como los múltiples usos en las zonas construidas, para impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios, aprovechando para ello la densidad, las economías de escala y la aglomeración.
- Dar prioridad a la renovación, la regeneración y la adaptación de las zonas urbanas, incluida la mejora de los barrios marginales y asentamientos informales, con edificios y espacios públicos de calidad, preservando el patrimonio cultural, con enfoques integrales y participativos en los cuales intervengan tanto los habitantes como los interesados y con ello se evite la segregación espacial y socioeconómica y se contenga el crecimiento incontrolado de las ciudades.
- Planificar el transporte de mercancías que permita un acceso eficiente a los productos y servicios, reduzca al mínimo los efectos sobre el medio ambiente y habitabilidad de la ciudad y aumente al máximo su contribución a un crecimiento económico, inclusivo, sostenido y sostenible.

En los aspectos más concretos de sus propuestas, la CCB define sus apuestas estratégicas, tal como siguen:

- Estrategia de Especialización Inteligente EEI
- Integración Regional
- Mezcla de usos
- Enfoque económico y el POT de Bogotá
- Transporte de carga e infraestructura logística

Las recomendaciones finales de la CCB son:

- Consolidar y fortalecer la economía y la productividad, mejorar la movilidad con menores tiempos de desplazamiento, y elevar la generación de empleo, ingresos y la calidad de vida y para ello es necesario que el POT facilite y promueva la localización de las empresas y el desarrollo de la actividad productiva.
- Reconocer las necesidades y requerimientos territoriales de la estrategia de especialización inteligente en cuanto a nuevos usos del suelo, habilitación de suelo para la localización de nuevas empresas e infraestructura de soporte como equipamientos, conectividad, entre otros, que permita la consolidación de la vocación productiva en el territorio y así fortalecer la Estrategia de Especialización Inteligente en la ciudad.

- Involucrar dentro de sus objetivos estratégicos el logro de mejoras en la productividad y la competitividad buscando promover el aprovechamiento de los beneficios de las economías de aglomeración en un escenario no solo de sectores de talla mundial o exportadores sino hacia aquellos que por la vía de un mayor número de establecimientos tienen una contribución muy relevante al ingreso y el empleo y de aquellas áreas detectadas como de oportunidades para el cambio de uso y la expansión o consolidación de las actividades económicas y que son importantes en la calidad de vida de la población.
- Establecer una política general asociada al desarrollo económico de la ciudad, la cual debería incluir un manejo diferencial y un esfuerzo especial por orientar las inversiones y factores detonantes de localización de actividades económicas en las áreas que permitan superar los efectos heterogéneos de las economías de aglomeración, buscando promover su concentración, compactación y de manera conjunta con la SDE los mecanismos para lograr el mejoramiento de su productividad.
- Crear distritos en zonas estratégicas de la ciudad como lo son anillo de innovación y el aeropuerto El Dorado, con el fin de desarrollar en la primera el distrito de ferias, eventos y convenciones (Innobo), en el entorno del recinto ferial (Corferias) y del centro de convenciones Ágora Bogotá.
- Promover la mezcla de usos en el territorio (vivienda, comercio, servicios e industrias), con el fin de acercar la población a los servicios urbanos a los centros de empleo y con ello reducir los tiempos de desplazamiento en la ciudad.
- Generar nuevas áreas económicas en la ciudad para distribuir de forma más equilibrada la actividad empresarial en todo el territorio, lo que contribuiría a acercar los centros de empleo a las áreas de vivienda y así reducir los tiempos de viaje y la contaminación y mejorar la calidad de vida para los habitantes de la ciudad.
- Flexibilizar la norma, agilizar los trámites y establecer las condiciones para el ordenamiento y desarrollo del territorio y así evitar las reglamentaciones futuras que en muchos casos no se realizan ni en el largo plazo.
- Vincular la visión regional y los proyectos ambientales, conectividad y equipamientos regionales, uso del suelo y servicios públicos, acordados y señalados en el marco del Comité de Integración Territorial.
- Articular las decisiones del POT con otros instrumentos de planeación y las políticas sectoriales que se están adelantando en la ciudad, como es el caso del Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP del Centro Histórico de la Ciudad y la política de espacio público, entre otras.
- Vincular la población residente y unidades productivas mediante procesos de participación ciudadana para la generación de acuerdos que contribuyan a la legitimidad y apropiación de los procesos de ordenamiento y zonificación y permitan "in situ" acordar la visión futura de una porción del territorio, donde el espacio público es eje principal de definiciones y de interés.

Probogotá y el ordenamiento territorial

En el documento titulado *"Los errores que no podemos volver a cometer en el nuevo POT"* la Corporación de la cual hacen parte las más grandes e importantes empresas de Bogotá, centra inicialmente sus apreciaciones, antes que en aspectos o políticas económicas asociadas directamente a las actividades afectadas por el ordenamiento territorial, en asuntos de forma del documento, como el llamado a clarificar los contenidos pertinentes del mismo.

Seguidamente plantea observaciones en torno a aspectos estratégicos frente a las necesidades de la ciudad y la región. Esta, desde luego, es una forma de aproximación a los asuntos económicos del desarrollo territorial, pero desde temas de escala mayor al de las situaciones correspondientes a los predios en particular.

Hace una semblanza de los más importantes proyectos de infraestructura y expansión contenidos en el POT vigente, y que aún no han sido desarrollados, tal como la primera línea del Metro. También sobre las operaciones estratégicas definidas desde el año 2000 y no ejecutadas aun, como las del Aeropuerto – Fontibón y el Anillo de innovación. Se pregunta también por los instrumentos que permitirían la urbanización de 2.000 has al norte de la ciudad, lo cual hasta hoy no ha sido posible. En general, refiere a la poca efectividad del instrumento de planeación y a la necesidad de cambiar la orientación del procedimiento de formulación del nuevo Plan de Ordenamiento territorial, al llamar a considerar aspectos como:

- Mantener una visión de largo plazo
- Ser jurídicamente vinculante
- Ser legible y entendible para todos
- Ser jurídicamente seguro
- Ser estricto en el uso de las normas de uso común, pero flexible para la realización de proyectos estratégicos
- Ser ordenador del territorio y un instrumento real de gestión del suelo
- Ser concertado

Probogotá (Fundación para el progreso de la región capital), da a conocer sus posturas sobre diversos temas a través de su página web, pero también por medio de columnas de opinión en varios medios locales y nacionales. Una de sus principales apuestas, centradas en el desarrollo estratégico de la ciudad y la región, es la conformación de la Región metropolitana de la Sabana de Bogotá, “que será la encargada de planear y dirigir temas como movilidad, aprovisionamiento de agua, descontaminación del río Bogotá, disposición de basuras y planeación del territorio. Esto, preservando la autonomía de los municipios como un principio básico.” Realiza propuestas concretas orientadas por los intereses que promueven:

“En el tema económico, tenemos dos propuestas puntuales que son de resorte nacional, pero que tendrán una incidencia directa en el desarrollo económico de la ciudad. La primera es crear una serie de incentivos tributarios para el emprendimiento que, fomenten la inversión privada en nuevas empresas, y el segundo es convertir en una política pública nacional las acciones necesarias que Bogotá (y por ende Colombia) retome el liderazgo regional en ranking de Doing Business del Banco Mundial.” (Revista Semana, 2018).

Buena parte de los llamados que hace la Fundación van dirigidas no solo a la Administración del Distrito capital y los alcaldes de municipios de la Sabana, sino principalmente al Gobierno Nacional, reivindicando el carácter estratégico de las decisiones que buscan sean adoptadas en diversos órdenes del Estado colombiano.

Bogotá Cómo vamos, se pregunta por el POT

En un evento realizado recientemente en la sede principal de la Cámara de Comercio de Bogotá, la organización **Bogotá cómo vamos**, de la cual hace parte la misma CBB, y otras organizaciones como la Veeduría Distrital, la Sociedad colombiana de ingenieros, Fenalco, Connect Bogotá región y la Universidad Javeriana de Bogotá, presentaron un documento de Observaciones al proyecto de Acuerdo del POT.

Aunque todos los temas tratados refieren a la necesidad de promover el desarrollo económico de Bogotá y la región, para el presente escrito resulta de interés particularmente el apartado sobre Transporte de carga y logística, pues como bien se sabe “es un tema de soporte de la ciudad, asociado a la productividad económica y la competitividad.”

En tal sentido las actividades reconocidas como de logística y la construcción de diversas infraestructuras de soporte y para el transporte de carga, no refieren sólo al comportamiento de los flujos al interior de la ciudad y en extenso a la región que da sentido, sino, también a la conectividad de Bogotá y su estructura productiva con la infraestructura portuaria y aeroportuaria de la región y el país. Bogotá es el principal nodo económico del país por su calidad tanto de productor con importantes aglomeraciones y encadenamientos de diversos sectores de la economía, de importación y exportación, como por su condición de mayor concentración poblacional, que le constituye en un mercado cautivo de la oferta de productos y servicios con origen en diversos territorios. Mercado que debe abastecerse oportunamente, por lo cual:

“Es necesario tener presente la importancia del sector de carga y logística dentro del ordenamiento territorial del Distrito, toda vez que las decisiones que sean tomadas frente al mismo afectan de manera directa la actividad económica, el abastecimiento y la distribución de bienes y servicios en la ciudad y la región, logrando con ello contribuir, evidentemente, a mejorar la calidad de vida de los bogotanos.

Las políticas adoptadas por el Distrito deben estar encaminadas a aumentar la eficiencia en el transporte de carga y en la infraestructura logística, lo cual es fundamental para mejorar la productividad y competitividad en la gestión empresarial y de los negocios.

En este sentido, la falta de una mejor infraestructura para el transporte y gestión de la carga es un obstáculo que limita la productividad, la atraktividad y la competitividad, no sólo en Bogotá y la región, sino en todo el país, y su solución compromete la participación y articulación de los gobiernos nacional, departamental y distrital.”

Se hace una crítica directa al POT, dado que Bogotá Cómo vamos y las organizaciones que firman el documento, afirman que la Administración Distrital no define aún “las bases mínimas requeridas para articular las decisiones y acciones del Distrito Capital con las políticas de la Nación en términos de corredores logísticos y, adicional a ello, tampoco plantea alternativas mínimas para generar articulación entre Bogotá y los municipios vecinos del primer anillo, evidenciándose por ejemplo en la ausencia de acciones mínimas para mejorar la infraestructura vial que conecta a Bogotá con los municipios aledaños.”

Para hacer frente a las deficiencias de lo presentado hasta hoy como Proyecto de Acuerdo, se realizan diversas recomendaciones a la Administración Distrital, relacionadas con

distintas obras de infraestructura vial, desarrollo de nuevos instrumentos, localización de nodos de intercambio de mercancías, desarrollos tecnológicos y otras asociadas con la manera como se administra el tema en el Gobierno de la ciudad. En todo caso, de ello se resalta el llamado de atención directo a atender un aspecto del desarrollo económico determinante en el óptimo funcionamiento de la ciudad en diversos órdenes.

La Ruta POT x Bogotá

El día 30 de octubre de 2018 se realizó el Seminario 3, Primacía económica en el ordenamiento territorial, en el marco de la estrategia La Ruta POT x Bogotá, parte de las actividades realizadas por la Universidad Nacional de Colombia en el acompañamiento que realizó ese año al Consejo Territorial de Planeación Distrital para la construcción del Concepto sobre el POT de la capital.

El documento que recoge las memorias de dicho evento, plantea de entrada una contradicción en el POT vigente, pues la reglamentación urbanística, que afecta, entre otras, las dinámicas económicas, se realiza a partir de las unidades de planeación zonal -UPZs- y no de la estructura que corresponde al modelo de ordenamiento adoptado, con base en centralidades urbanas y operaciones estratégicas. "De tal forma que la escala intermedia se disuelve. Todo en virtud de que las Operaciones Estratégicas no contaban con instrumentos para generar incentivos suficientes para una efectiva relación público-privada."

Una disposición normativa contraria al modelo de ordenamiento, no sólo desvirtúa este como modelo y el POT como instrumento que lo adopta, sino que va en contravía de lo que conceptualmente implica ordenar el territorio, que no es otra cosa que la generación de condiciones para que las relaciones que crean y ordenan el territorio, logren desenvolverse de manera armónica.

Se identifican por tanto en principio dos problemas -espacial y social- con alta incidencia en el desempeño económico del territorio: la ordenación de la ciudad por unidades de planeación zonal que no comprenden dinámicas precisas (los problemas trascienden sus delimitaciones), y la lectura errónea del tipo de relaciones que dan sentido a las subdivisiones del territorio, a efectos de planificar y gestionar de mejor manera su desarrollo. El documento plantea que el principal problema identificado está en la conflictiva relación entre las estructuras económico-espacial y residencial de la metrópoli bogotana, que deriva en elevados costos sociales a los que el ordenamiento territorial no ha respondido con eficacia," según afirma el profesor Óscar Alfonso de la Universidad Externado, invitado al evento.

Esta lectura es útil no solamente en razón del modelo vigente en el POT, sino, muy especialmente, en relación con el modelo de ordenamiento que se pretenda adoptar en la revisión general del mismo. Ello, porque si bien es cierto que las centralidades han sido -y son- claves en el desarrollo económico territorial de Bogotá, la definición de nuevas áreas de actividad económica, deben obedecer a la demanda real de la ciudad en cada territorio. Una centralidad es funcional a una aglomeración o encadenamiento productivo y a la presencia de población que le da sentido y lo recrea, y por tanto quizá sea de mayor relevancia la consolidación de las centralidades existentes antes que la creación artificiosa de unas nuevas, de la mano de proyectos que podrían distorsionar el modelo de ordenamiento.

Otro aspecto que trata el documento es la primacía económica de Bogotá en su región inmediata y en el país, como quiera que el tamaño del mercado que alberga incide sobre territorios fuera de su jurisdicción. Por ello, las decisiones del modelo de ordenamiento han de adoptarse en función de las dinámicas compartidas con otros municipios (relaciones, oportunidades, conflictos, ecosistemas, estructuras productivas, intercambios), lo que necesariamente lleva a pensar el desarrollo económico en perspectiva regional.

De tal manera que si el modelo de ordenamiento se basa en las centralidades, las operaciones estratégicas y la perspectiva regional, las decisiones sobre los usos del suelo deben corresponderse con esa lógica. La adopción de decisiones de reglamentación que no se correspondan con el modelo adoptado, solo genera mayores inconvenientes al desempeño de la economía en los territorios. Para la muestra:

“Comerciantes formales e informales, pequeños industriales y microempresarios, con tradición territorial o no, abogan por la mezcla de usos del suelo con mitigación de los impactos que puedan generar -auditivos, visuales y ambientales- y habilitados a actividades de bajo impacto, de utilidad o complementarios al uso residencial. Para lo cual se requiere analizar la capacidad de carga de las zonas, es decir que tanta modificación puede aceptar la zona en término de vías y servicios públicos. Desde luego, cobra importancia que los usos del suelo pueden ser mixtos pero catalogados con características específicas cada uno, si empre y cuando se cumpla estrictamente la norma. Lo cual debe extenderse al control sobre zonas de alto impacto.”

El planificador ha de ser suficientemente hábil para comprender estas dinámicas, ajustarlas y consolidarlas.

De la misma manera, el documento plantea la necesidad de compaginar el incremento de la economía informal y el mercado laboral que genera, con la utilización del espacio público, principalmente en el entorno de las centralidades con mayores dinámicas económicas. “Una política de recuperación del espacio público no puede ejecutarse en perjuicio de los intereses fundamentales de los trabajadores informales, sin antes ofrecerles un programa de alternativas económicas viables y adecuadas, además de insistir en la regulación del espacio público para que no se generen mafias.”

Otra preocupación planteada por las comunidades de sectores céntricos de la ciudad, se refiere a los procesos de gentrificación que generan la expectativa por nuevos proyectos de renovación urbanística o emplazamiento de nuevos centros comerciales o edificaciones institucionales y de servicios.

“Los propietarios y terceros vinculados a estas zonas se han vistos abocados a enfrentar dos tipos de problemáticas, una, los conflictos relacionados con la valoración de los predios -diferencia entre lo estipulado catastralmente y el potencial precio comercial- y el gran juego especulativo por parte de las constructoras y los bancos para ejercer procesos de renovación urbana, y la otra, el proceso conocido de gentrificación que en últimas es la sustitución de poblaciones desfavorecidas y desplazadas hacia la periferia de estratos 2 y 3 por poblaciones con mayores capacidades de pago de estratos 4 y 5 o comerciales.”

Casi que de manera paralela a la gentrificación, producto de algunos procesos de renovación urbana y otras condiciones del desarrollo urbanístico, se expresan diversas inquietudes en relación con el anuncio de grandes proyectos de infraestructura. La información disponible sobre los mismos no da certeza sobre los impactos -positivos y negativos- que sobre el conjunto de la sociedad y la ciudad pudieran tener, pero también sobre las afectaciones puntuales a algunos predios y propietarios.

En relación con procesos de renovación y redensificación urbana, a través de la promoción de grandes operaciones urbanísticas, los propietarios y residentes de diversas zonas de la ciudad, se han pronunciado contra las decisiones normativas, que implican que barrios tradicionales como La Esmeralda, Pablo VI, Salitre El Greco, Polo Club y Samper Mendoza, entre otros. Por la vía de la definición de nuevos tratamientos, el Plan de Ordenamiento territorial propuesto indica que estos barrios sufrirían transformaciones físicas importantes que implican, no sólo la destrucción de la imagen urbanística consolidada, sino, muy probablemente, el desplazamiento de la población que en ellos habita.

"Puntualmente, vecinos de los barrios Pablo VI y La Esmeralda están desconcertados con la asignación de un nuevo tratamiento urbanístico de 'redensificación', siendo este un sector que se basa en conjuntos residenciales de cinco pisos y casas de uno y dos pisos, en donde viven aproximadamente 4.000 personas, muchas de ellas de la tercera edad."⁷⁴

La proximidad de estos dos barrios al complejo administrativo del Gobierno nacional -CAN- pretender hacerles objeto de afectaciones del proyecto de renovación a gran escala que se promueve desde la Empresa Nacional de Renovación urbana, ante lo cual es necesario llamar la atención del planificador porque, si bien es cierto, los proyectos para la construcción de estos barrios residenciales fueron promovidas desde entidades del Gobierno central hace ya varias décadas, también lo es que han alcanzado un grado de consolidación dentro de la estructura urbanística, así como la conformación de redes comunitarias, prestación de servicios sociales, dinámicas comerciales y una imagen que les integra de manera armónica a la ciudad.

Pero el POT parece diferir para otro momento y otro instrumento o reglamentación, lo que definitivamente sucedería con algunos de estos barrios y sectores:

"Sectores de Interés Cultural. Son aquellos sectores urbanos o fracciones del territorio, dotados de un valor urbano excepcional asociado al proceso histórico de conformación de la Ciudad, la calidad urbana y paisajística del trazado urbano, del espacio público y la arquitectura de los inmuebles que lo conforman.

Hacen parte de los Sectores de Interés Cultural: Los Sectores Antiguos, los Sectores de Interés Urbanístico y Arquitectónico y los Sectores de Interés Popular. Los niveles permitidos de intervención aplicables a los inmuebles que conformen los Sectores de Interés Cultural serán asignados en las fichas reglamentarias de los Sectores.

⁷⁴ <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2019-nuevo-pot-pondria-en-riesgo-barrios-pablo-vi-y-la-esmeralda>

Parágrafo 1. A los Sectores de Interés Cultural les aplica el Tratamiento de Conservación en las modalidades CO1 y CO2, las cuales serán determinadas para cada Sector en las fichas reglamentarias de los Sectores de Interés Cultural.

Parágrafo 2. Los Sectores de Interés Cultural cuyos actos de declaratoria sean revocados en los términos que determina la Ley 1185 de 2008 y las normas que la derogan, modifiquen o sustituyan, se ajustarán a los tratamientos urbanísticos que determine la Secretaría Distrital de Planeación en función de los criterios de asignación que se determinan en el presente Plan.”

En tal sentido es necesario advertir que no parece pertinente que una nueva intervención agenciada desde el Gobierno central -y ante la cual la Administración Distrital no antepone los suficientes mecanismos en defensa del interés ciudadano- pretenda integrar algunos de estos barrios (La Esmeralda, Pablo VI, Salitre El Greco) en una operación urbanística a cuya naturaleza e intereses son ajenos, pues los desarrollos institucionales e inmobiliarios que se promocionan con la iniciativa, guardan distancia de las calidades alcanzadas ya por estos barrios como parte de la trama urbana de la ciudad, y no deben afectarles. El planificador debe poder, en uso de las competencias dadas al Distrito capital, determinar desde el mismo POT la salvaguarda de los barrios consolidados mediante el uso de los instrumentos normativos que tiene a disposición para tales fines.

Otras manifestaciones comunitarias sobre la economía de la ciudad

El CTPD y la Universidad Nacional han trabajado durante los últimos años en diversas estrategias para acercarse al conocimiento directo de las expresiones ciudadanas en torno al proceso de revisión general del POT de Bogotá. No sólo a través de seminarios que invocan la participación de gremios e instituciones, sino de la participación directa en las diversas localidades se intenta tener una comprensión integral de las realidades territoriales en varios aspectos, entre los cuales destacan algunas inquietudes en torno al desarrollo económico territorial. En el documento titulado *Compendio de la revisión documental del ordenamiento territorial de Bogotá: conceptos, problemáticas y propuestas del Consejo territorial de Planeación Distrital*, la Universidad Nacional (2018), presenta de manera sintética algunas de estas inquietudes.

Un ejemplo de ello, es la manifestación constante en torno a la realización de actividades de explotación minera en Bogotá, pues tanto comunidades como algunas organizaciones empresariales y académicas concluyen que en el territorio de la capital no tiene mucho peso la vocación minera, aunque el 1% de la totalidad de las empresas de la capital se desempeñen en este sector (CCB), representando apenas el 0,7% del PIB nacional. Las actividades que se realizan no pesan mucho en el PIB de la capital, pero generan gran impacto en los territorios y modos de vida de sus entornos. No obstante, y dada la intromisión de organizaciones dedicadas a la minería ilegal, se pide desde las comunidades que exista control para la realización de estas actividades en algunos territorios como San Francisco, Villa Gloria y Arborizadora Alta en el sur de la ciudad, dejando espacio apenas para la minería responsable en pequeña escala.

En este caso, como en otras actuaciones de la Administración Distrital, se evidencian “dos escenarios muy diferentes en relación con la ordenación del territorio: uno de orden económico, la ciudad para el poder y el dinero, y el otro, la ciudad incluyente para todas/os, con un enfoque social.” Se entiende por tanto desde la expresión de las comunidades que hay una fractura en materia de ordenamiento territorial, como quiera que una es la ciudad de las grandes inversiones y otra la de las realidades más cercanas a los ciudadanos. La distancia que separa una de otra, es el margen de oportunidad que tiene el planificador para actuar.

“Desde los años 1990 el modelo de ciudad aplicado a Bogotá es un modelo de desarrollo tipo capitalista, que presenta una cara positiva, orientando todos los aspectos de la vida, de la política, de la sociedad y de la economía según los principios de competitividad, eficiencia, eficacia, productividad, privatizando los servicios públicos (empresas de electricidad, telefonía, gas natural, aseo y transporte) y los servicios sociales (salud, educación), animando así la atracción de grandes capitales multinacionales, pero ocasionando inevitablemente también aspectos negativos, porque este modelo de administración no contempla como objetivo resolver las problemáticas sociales o atender las necesidades de la población.”

Incluso actividades económicas de las cuales obtenían sustento algunas familias, tales como la gestión integral de residuos sólidos (reciclaje), la venta al detal de productos en pequeños establecimientos comerciales, la reparación de artículos del hogar y otro tipo de servicios propios de la vida en los microterritorios o manufactura, se concentran paulatinamente en grandes empresas que, amparadas tanto en regulación nacional en materia de servicios públicos, carga impositiva, empleo y demás, como en normativa distrital sobre usos, localización y espacio público, entre otras, desplazan los pequeños emprendimientos. Una relación de complementariedad y conveniencia entre la reglamentación nacional y local en sectores de interés, constituyen un entramado político, jurídico y económico que asfixia y desplaza, merma espacio y oportunidades a las economías de pequeña escala.

Algunos procesos de desplazamiento se adelantan a partir de proyectos de renovación urbana, configurando un fenómeno contemporáneo conocido como gentrificación. Esta se presenta a partir de la puesta en valor de un determinado entorno -no necesariamente deteriorado- a partir de la promoción de un nuevo proyecto o conjunto de actividades comerciales, que desplazan al propietario o residente *no compatible* con la nueva realidad y las nuevas demandas. En tal sentido, “la comunidad resalta la necesidad de regular la permanencia de los habitantes tradicionales con la presión inmobiliaria y los procesos de renovación urbana,” pues mucho del sentido que han adquirido los entornos reconfigurados, se pierde si se desplazan sus habitantes.

“El proceso gentrificador no respeta la dignidad de los habitantes tradicionales, porque el desequilibrio social y espacial en relación con el impacto de grandes proyectos urbanísticos no ofrece mejores condiciones de calidad de vida a la población tradicional del sector.”

Finalmente, el documento hace mención a la necesidad de realizar controles más efectivos a la contaminación atmosférica, auditiva, visual y por vertimientos industriales de algunas

de las más importantes empresas de la ciudad, pues no se comprende que ante la alta rentabilidad obtenida por la mayoría de las mismas, no hagan uso de sistemas de producción más limpia.

Aspectos económicos en el Proyecto de Acuerdo

El componente socioeconómico del POT está contenido en el capítulo 7, Estructura Social y económica, que "se define como la expresión espacial de la interacción entre las actividades sociales, donde el tejido residencial es el elemento primario, a partir del cual se desarrollan las actividades económicas que con el tiempo conforman aglomeraciones, de forma nucleada, irradiada, ramificada o dispersa".

Esta Estructura Social y Económica está conformada por los siguientes componentes:

1. Tejido Residencial.
2. Tejido Económico construido.
3. Patrimonio Cultural Material.
4. Sistema de Equipamientos.
5. Categorías de desarrollo restringido y áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales en el suelo rural.

Entre estas categorías, el Tejido Económico Construido "se define como un sistema dinámico y artificial en donde se presentan actividades productivas asociadas al comercio o a la oferta de servicios básicos o especializados, ya sea de forma nucleada, irradiada, ramificada o dispersa. Se encuentra conformado por el conjunto de aglomeraciones, ejes comerciales, sectores urbanos, edificaciones aisladas o inmuebles individuales, con usos económicos que se superponen a los tejidos residenciales. Se identifican tres clases de tejido económico construido: El Aglomerado, el No Aglomerado, y las Áreas Estratégicas de Oportunidad Social y Económica, los cuales, por efecto de su localización, intensidad, área y densidad, así como por las características físicas del espacio público al cual están asociadas, requieren de normas de uso del suelo específicas para su regulación y/o de la ejecución de intervenciones físicas para su fortalecimiento". A su vez, este se divide en:

1. El Tejido Económico Construido Aglomerado: corresponde a núcleos de actividades económicas, los cuales presentan aglomeraciones económicas en la mayoría del área construida de las manzanas y altas densidades de empleo; son áreas destino de viajes en la Ciudad, ya que concentran una alta oferta de servicios comerciales y especializados.

2. El Tejido Económico Construido No Aglomerado: se integra por áreas de desborde de la actividad económica que según su dinámica de expansión pueden ser: Áreas Económicas Irradiadas, Áreas Económicas Ramificadas y Áreas Económicas Dispersas.

2.1. Áreas Económicas Irradiadas: corresponde a áreas de influencia del Tejido Económico Construido Aglomerado, en donde se evidencia su dinámica de ensanchamiento

y en las que se proveen servicios complementarios a las actividades económicas aglomeradas. Si bien se encuentra un nivel de actividad económica relevante, no alcanzan el umbral que les permita considerarse parte de la aglomeración y resultan claves en la estrategia de mezcla de usos, acercando los sitios de trabajo con los de residencia.

2.2. **Áreas Económicas Ramificadas:** corresponde a aquellos corredores de movilidad sobre los cuales se conectan las áreas de aglomeración, ya sea con el tejido residencial o con otras áreas de aglomeración. En estos corredores se encuentra actividad económica que, a pesar de no superar el margen para considerarse parte de la aglomeración, resulta relevante. De acuerdo a la categoría de los ejes viales, estas áreas pueden tener un carácter urbano o local. Por sus características, estos sectores resultan significativos en la estrategia de mezcla de usos, así como en la promoción del uso del transporte público.

2.3. **Áreas Económicas Dispersas:** son áreas de actividad económica localizadas al interior del tejido residencial en las cuales se presentan algunas actividades de comercio y servicios de escala zonal o local, las cuales pueden manifestarse a través de elementos puntuales aislados, superficies comerciales, o a través de la localización dispersa y no articulada de pequeños establecimientos comerciales, sin que exista un principio de aglomeración de actividades económicas. Debido a su connotación dispersa no se encuentran territorializadas en el Plano No. 18 "Estructura Social y Económica".

3. **Las Áreas Estratégicas de Oportunidad Social y Económica:** corresponden a sectores de la ciudad que, por efecto de su localización con respecto a los soportes urbanos existentes, proyectos estructurantes o estratégicos de la ciudad y por contar con el potencial físico y espacial, pueden promover la localización y consolidación de iniciativas sectoriales de aprovechamiento económico. En estas áreas la inversión pública puede tener mayor impacto, tanto en el fortalecimiento del sistema productivo como en la reducción de déficits de soportes urbanos, por ello, en estos sectores es posible promover la localización o consolidación de actividades económicas que han sido identificadas como estratégicas, que complementen el desarrollo de nodos de equipamientos urbanos. Estos sectores pueden ser potenciados a través de intervenciones físicas de carácter público o privado, o mediante la aplicación de incentivos urbanísticos, los cuales se definirán en las normas que complementen y desarrollen el presente Plan y se encuentran priorizados en el programa de Calles Comerciales. Según sus características, las Áreas Estratégicas de Oportunidad Social y Económica se clasifican en: Áreas de Oportunidad para el Desarrollo de la Economía Naranja, Distritos de Innovación, Zonas de Interés Turístico y Ámbitos Estratégicos.

3.1. **Áreas de Oportunidad para el Desarrollo de la Economía Naranja – ADN-:** son áreas estratégicas de la ciudad donde existe vocación o potencial para la localización de actividades culturales y creativas, y sus encadenamientos. Las ADN son: Centro (Candelaria – Santa Fe), Chapinero, Distrito Bronx, Fontibón, La 85, La Playa, Centro Internacional, San Felipe, Teusaquillo, Usaquén y Parque de la 93.

3.2. **Distritos de Innovación:** se trata de áreas que, por su localización estratégica o sus condiciones físicas particulares, tienen el potencial para la localización de activida-

des económicas de mayor valor agregado relacionadas con la ciencia, la tecnología y la información. Se encuentran localizados en la localidad de Puente Aranda y en la Actuación Urbana Integral Alameda Entre Parques.

3.3. Zonas de Interés Turístico – ZIT-: corresponden a áreas de oportunidad de la ciudad que concentran usos del suelo relacionados directamente con las actividades de soporte para el desarrollo de la actividad turística, tales como servicios turísticos y complementarios, espacios públicos de permanencia, principalmente parques, plazas y plazoletas, y atractivos turísticos de jerarquía nacional e internacional. Los Corredores Inteligentes Turísticos que incentivan las oportunidades territoriales para el desarrollo socio-económico y controlan los efectos del turismo sobre el tejido urbano, tienen asignado el Área de Actividad Múltiple en los cuales se prioriza la generación de espacio público. Las zonas de interés turístico son: Usaquén, Calle 100, Parque de la 93, Calle 82, Country, Nogal, Calle 72, Lourdes, Chapinero Central, Teusaquillo, Galerías/Campín, Corferias/Quinta Paredes, Salitre, Américas, Centro internacional, Candelaria, Tercer Milenio, Ciudad salud y 20 de Julio.

3.4. Ámbitos estratégicos: corresponden a lugares de la Ciudad que poseen un potencial de articulación entre elementos de la oferta pública existente e inversiones priorizadas a corto y mediano plazo y que por tal razón son estratégicos para llevar a cabo actuaciones públicas a través de programas y proyectos. Según su potencial, se clasifican en: i) ámbitos con potencial para la inversión pública tendiente a la disminución de déficits en la oferta dotacional, ii) ámbitos con potencial para el fortalecimiento de dinámicas económicas y iii) ámbitos con potencial para inversión pública a partir de la localización de la infraestructura de transporte público especialmente portales de Transmilenio y Centros Intercambio Modal. El potencial frente a la disminución de déficits en la oferta dotacional y el del fortalecimiento de dinámicas económicas pueden converger y complementarse en algunas de dichas zonas. Dentro de este ámbito se encuentra el Distrito de Ferias Eventos y Convenciones – Corferias Agora-. La intervención de estas áreas se efectuará mediante proyectos detonantes en el marco del programa de urbanismo básico “Ámbitos Estratégicos de Escala Zonal”.

No obstante, se encuentran aspectos socioeconómicos en otros apartes del Proyecto de Acuerdo, desde el inicio del mismo. En las definiciones sobre las políticas que estructuran la Revisión general, se encuentran la política de equidad del POT, que tiene como objetivo el logro de “un territorio en el que sus habitantes, sin que nadie se quede atrás, cuente con infraestructuras y espacios públicos suficientes, seguros y de calidad, adecuados a las necesidades de toda la población, comprometido con la igualdad social, de género y el enfoque diferencial, grupo poblacional, que brinden igualdad de oportunidades para el desarrollo individual y colectivo en equidad de condiciones y de manera democrática y participativa” y esto marca una diferencia con la segunda versión del POT, presentada a consideración del CTPD.

De la misma manera, la política de Competitividad tiene como objetivo establecer las condiciones necesarias para que las empresas localizadas en su territorio incrementen la productividad, al apropiar las ventajas únicas que el Distrito Capital les ofrece en términos de generación y cualificación del capital humano, disponibilidad de tecnología, factores de producción, entornos físicos, institucionales y calidad de vida”.

Así las cosas, las políticas de Ecoeficiencia, Equidad y Competitividad, definen la orientación del modelo con acento en los aspectos económicos, presentando, aún en la versión modificada, vacíos importantes en materia de inclusión y justicia social, protección de los ecosistemas, garantía de derechos territoriales, entre otros. Vacíos que se hacen más evidentes cuando de la estructura Socioeconómica se ocupa el documento, pues si bien se le define en términos amplios, no se tiene claridad en conceptos como Áreas de Desarrollo Naranja –ADN– y Distritos de innovación, así como en la definición de los proyectos estratégicos, pues se afirma que estos “completan la expresión espacial de la interacción de las diferentes actividades que se desarrollan en el territorio Distrital, promoviendo la reconfiguración o generación de sectores estratégicos equilibrados entre el tejido residencial y el tejido económico”,⁷⁵ sin hacer explícitos a qué sectores de la economía se refieren y cómo será el proceso de conformación de los mismos.

La propuesta también define la vocación socioeconómica de los municipios vecinos cuando formula un “modelo de ordenamiento y de ocupación supramunicipal desconcentrado, fundamentado en una red de asentamientos humanos funcional e interdependiente, constituido por un núcleo central compuesto por: Bogotá, Cajicá, Chía, Cota, Funza, Mosquera, Madrid y Soacha, articulados alrededor del eje del Río Bogotá; por los nodos subregionales de: Zipaquirá, Facatativá y Fusagasugá que sirven como centros alternativos de concentración de población y de actividades socioeconómicas; por Tocancipá y Gachancipá como centros de desarrollo industrial; y por los municipios de vocación rural, como áreas de equilibrio ambiental, de desarrollo económico rural y de actividades complementarias acordes con su potencial y restricciones”.

En otro apartado, la metodología de asignación de la norma urbanística considera el componente socioeconómico, tal como en el caso de las “Áreas de Actividad (que) corresponden a los suelos que en razón de las dinámicas urbanas y su vocación socioeconómica se les asigna un determinado régimen de usos. Las Áreas de Actividad son: Residencial, Múltiple, Dotacional e Industrial, las cuales se dividen en categorías a fin establecer los niveles de mezcla de los usos, así”.

a) Áreas de Actividad Residencial: AA-R1 Residencial neto, AA-R2 Residencial predominante, AA-R3 Residencial con actividad económica en la vivienda y AAR4 Residencial en Tratamiento Urbanístico de Desarrollo.

b) Áreas de Actividad Múltiple: AA-M1: Aglomeraciones comerciales, AA-M2: Corredores urbanos de movilidad AA-M3: Sectores estratégicos de renovación urbana, AA-M4: Corredores de renovación urbana con transporte público masivo y sectores en la modalidad de redesarrollo y AA-M5: Múltiple en Tratamiento Urbanístico de Desarrollo.

c) Áreas de Actividad Dotacional: AA-D1: Dotacional extensivo y AA-D2: Dotacional predominante por manzana.

⁷⁵ Proyecto de Acuerdo POT de Bogotá D.C. Pág. 144. Paréntesis agregados.

d) El Área de Actividad Industrial: AA-I1: Zona de Influencia Aeropuerto el Dorado, AA-I2: Industrial en la Localidad de Fontibón, AA-I3 Industrial en las Localidades de Puente Aranda y Fontibón y AA-I4: Industrial Disperso.

Cuanto se trata lo concerniente al espacio público, se define que "las entidades administradoras de espacio público determinadas en el Marco Regulatorio de Aprovechamiento Económico del Espacio Público, podrán entregar a terceros la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público mediante contrato o acto administrativo motivado. En ningún caso estos instrumentos jurídicos, generarán derechos reales y deberán dar estricto cumplimiento a la prevalencia del interés general sobre el particular. Las actividades objeto de aprovechamiento económico en el espacio público son las determinadas en el Decreto Distrital 552 de 2018 o la norma que lo modifique, sustituya o adicione."

Finalmente, en relación con las Zonas de Reserva Campesina ZRC, y en concordancia con la Ley 160 de 1994, se podrán constituir Zonas de Reserva Campesina en el suelo rural. Estas zonas constituyen las áreas en el suelo rural que determinen las entidades competentes en consonancia con las normas vigentes sobre la materia, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas de la ruralidad capitalina. Las Zonas de Reserva Campesina y otras figuras de gestión social del territorio que se conformen en el marco de la normativa vigente y las competencias definidas por la misma para el efecto, se deberán ajustar a la zonificación, usos y condiciones específicas establecidas en el presente Plan.

Estas definiciones en general guardan relación con la visión y propuestas aportadas por las organizaciones gremiales, en la búsqueda de garantizar que Bogotá y la región se configuren como territorios idóneos para el ejercicio de las actividades económicas y productivas.

Eso se observa en el enfoque que tienen las políticas territoriales de largo plazo, que están direccionadas de manera mayoritaria hacia el desarrollo económico territorial, haciendo eco quizá de una de las principales falencias de los POT, que sirve principalmente a determinados componentes, como el económico, antes que a aspectos de orden social, espacial y funcional que se presenta en el territorio y que dependen, no tanto de los empresarios, sino de las relaciones establecidas por los grupos poblacionales en sus micro-territorios.

Conclusiones

De ninguna manera puede pensarse que el desarrollo territorial de una gran concentración urbana como Bogotá, dependa exclusivamente de las grandes operaciones urbanísticas o de los proyectos de infraestructura de gran escala, proyectos de vivienda, centros comerciales, institucionales, entre otros, que se promuevan desde el sector público y/o privado. Los impactos de este tipo de actuaciones suelen ser muy localizados en el espacio y temporales en tanto duran las obras, principalmente, así como sus beneficios económicos directos suelen tener pocos receptores, aunque en algunos casos desencadenan cambios positivos en sus entornos.

En contraste, hay una economía que fluye a diario y que no es afectada por estas grandes operaciones urbanísticas y proyectos; una economía que da cuenta del funcionamiento del territorio en las escalas meso y micro, y que afecta directamente las condiciones

de vida del ciudadano habitante, emprendedor, consumidor, líder. Es una economía impactada por actuaciones urbanísticas que implican, principalmente, cambios de uso en las estructuras urbanísticas barriales y zonales, las mismas configuradas durante décadas por los propios habitantes.

En consonancia con estas dos realidades, la labor del planificador debe centrarse en articular los necesarios esfuerzos por el desarrollo estratégico de la ciudad, y su economía de gran escala, y en tal sentido debieran ser apoyadas las iniciativas de los grandes empresarios de la ciudad y la región, siempre que guarden coherencia con el desarrollo armónico de las relaciones entre los ciudadanos -las normas que crean justicia social y espacial- y de estos con el medio natural. Aunque no debe agotarse en ello todo el potencial del ejercicio de planificación, pues los factores del desarrollo económico se expresan en diversas escalas de la compleja realidad urbana, metropolitana y regional.

Una planificación centrada solo en las grandes operaciones urbanísticas, sin considerar los efectos sobre el espacio y el ambiente de todos, en diversas escalas y condiciones tiende al fracaso; contribuye sólo a sumar pasivos al desarrollo territorial integrador, y eso parece suceder con el modelo de ordenamiento territorial adoptado por la propuesta consignada hasta hoy en el Proyecto de Acuerdo presentado por la Administración Distrital a consideración de los ciudadanos.

Grupos importantes de ciudadanos se manifiestan por las nuevas reconfiguraciones de sus barrios, las que obedecen a orientaciones no consultadas por el planificador con los residentes y propietarios de predios en barrios tradicionales. Actuaciones adelantadas de esta manera no pueden considerarse de ordenamiento territorial, pues nada se ordena armónicamente sin ordenar las relaciones que construyen territorio. Son actuaciones de imposición de nuevas dinámicas sobre dinámicas existentes, sin establecer un proceso de articulación entre actores de tal manera que se puedan configurar nuevas relaciones, antes que transformar el espacio abruptamente.

Con este tipo de orientaciones del modelo propuesto en el POT presentado por la Administración Distrital, pueden inferirse las importantes limitaciones que el planificador tiene a la hora de comprender los procesos de producción del espacio como parte del ordenamiento territorial y, más allá de ello, como parte de la construcción de ciudad y región. Una planificación que promueva el ordenamiento del territorio como la suma de grandes operaciones urbanísticas, no se corresponde con la ciudad sobre la cual está tomando decisiones.

Un planificador que deje a la ciudad de escalas medias y micros sin las herramientas necesarias para que su economía y los ciudadanos que le dan sentido se desarrollen, en favor, la más de las veces, de las apuestas estratégicas de gran escala, es un administrador del territorio que confabula a favor de la generación de nuevos conflictos o la agudización de los existentes. Los indicadores de pobreza y miseria, el aumento de la informalidad laboral, la invasión del espacio público, el incremento en la inseguridad, fundan buena parte de su consolidación en el medio urbano, por estas razones.

Por tanto se debe ratificar que aunque el POT no es instrumento para la adopción de políticas económicas y sociales, no se pueden desligar los fenómenos manifestados en estos

campos, de la espacialización de los mismos en los entornos urbanos y regionales. El territorio es también un complejo ecosistema y sociosistema basado en relaciones localizadas en el espacio y el tiempo. Si los problemas son crónicos y se agudizan en el mismo espacio es porque el planificador y el conjunto de actores determinantes del territorio, sostienen un sistema de relaciones que no contribuye a la armonía del ecosistema y el sociosistema.

Eso puede estar sucediendo con Bogotá, dando por descontado que si tanto el planificador como los actores determinantes, no están interesados en equilibrar el desarrollo económico territorial, y dadas las circunstancias de que en la capital el planificador es un sujeto político-administrativo y no colectivo (ciudadano), la reconfiguración armónica del territorio no será posible a partir de la adopción del instrumento que hoy se debate.

Bibliografía:

- Alcaldía Distrital de Bogotá (2019). Proyecto de Acuerdo "Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento territorial de Bogotá D.C.". Segunda versión, después de la concertación con la CAR. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá.
- Bogotá cómo vamos (2019). Observaciones al POT de Bogotá. Confluencia institucional y académica. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2017). Lineamientos para la visión económica del Plan de Ordenamiento territorial de Bogotá. Presentación. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2017). Lineamientos para la visión económica del Plan de Ordenamiento territorial de Bogotá. Documento. Bogotá.
- Camacho C. Dussán F. Rincón H (2012). Informalidad laboral en Bogotá: Características y respuestas de política. Secretaría Distrital de Desarrollo económico. Cuaderno N° 20. Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia (2018). Compendio de la revisión documental del ordenamiento territorial de Bogotá: conceptos, problemáticas y propuestas del Consejo territorial de Planeación Distrital. Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia y Consejo Territorial de Planeación Distrital (2018). Ruta POT x Bogotá. Seminario 3 Primacía económica en el ordenamiento territorial, estructura socioeconómica y espacial. Bogotá.

Documentos web

- http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Pol%C3%ADtica_econ%C3%B3mica#Enlaces_externos
- <https://www.slideshare.net/ProBogota/los-errores-que-no-podemos-volver-a-cometer-en-el-nuevo-pot>
- <http://probogota.org/columnas/candidatos-no-olviden-a-bogota-region/>

GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ⁷⁶

I. Introducción

De acuerdo a las realidades del mundo actual (tres últimas décadas), a los gobiernos les resulta cada vez más complicado, especialmente en los países del conocido mundo en desarrollo, implementar políticas, que les garanticen la gobernabilidad, situación, que les ha llevado a permanecer en crisis; ante lo cual han implementado ejercicios y procesos, en los que se busca generar acuerdos y concertaciones con sectores privados, la sociedad civil e incluso entre instancias de un mismo Estado para propiciar un gobierno más armonioso, que les garantice una tranquila implementación de sus políticas. Los politólogos denominan este fenómeno **Gobernanza**⁷⁷. Es el ejercicio de gobernar gestionando y recogiendo las aspiraciones e intereses del conjunto de la sociedad El mercado, los empresarios, las organizaciones y las múltiples manifestaciones de la sociedad civil⁷⁸.

En Colombia, la Constitución de 1991 allanó el camino para facilitar la Gobernanza y la Gobernabilidad, ya que abrió espacios, creó instituciones, posibilitó el acceso a derechos, facilitó el camino para acercar el Estado a la ciudadanía y a las realidades más complejas de la sociedad. En relación con el ordenamiento territorial, la **Constitución de 1991** postula la Prevalencia del interés general sobre el particular⁷⁹, la función social y ecológica de la propiedad⁸⁰, la vivienda digna⁸¹, la "descentralización" y "autonomía territorial" y la participación⁸² como preceptos del funcionamiento del Estado. Igualmente ordena la expedición de una Ley de Ordenamiento Territorial⁸³.

En 1994, el Congreso de la República expidió la Ley 152 (Ley Orgánica de Plan de Desarrollo), estableciendo los procedimientos y mecanismos para la elaboración de los planes de desarrollo, así como la regulación de los aspectos referidos a la planificación; en 1997 expidió la **Ley 388**, conocida como la Ley del POT; ésta regula la Planeación Territorial de largo, mediano y corto plazo, establece el Sistema Público del Urbanismo, el Plan de Ordenamiento Territorial, el Sistema de Gestión del Suelo, al igual que el reparto de cargas y beneficios, como elementos para ordenar el territorio.

Posteriormente se expide la Ley **1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)**, que establece la organización político administrativa del Estado en el territorio, la "descentralización" y la "autonomía territorial", las competencias territoriales en el Ordenamiento Territorial y los instrumentos de Asociación para el Desarrollo Territorial. Todas estas normativas

⁷⁶ Documento, que recoge los insumos recopilados por la UNC, para el Concepto del CTPD frente al Proyecto de POT, referente a los temas de Gobernabilidad y Gobernanza.

⁷⁷ **Gobernabilidad:** Se refiere a la capacidad, que tiene un Estado/Gobierno de generar equilibrio entre él y los diferentes agentes, con los que interactúa. (Responde al **¿Cómo se gobierna?**).

Gobernanza: Hace referencia al ejercicio de gobernar y/o gobernarse (Responde a la **acción y efecto** de gobernar).

⁷⁸ Mayorga, F. y Córdova, E.; Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina; Working Paper NCCR Norte – Sur IP8, Ginebra; 2007. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf>

⁷⁹ Artículo 58. Inciso 1 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁸⁰ Artículo 58. Inciso 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁸¹ Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁸² Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁸³ Artículo 288 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

promueven la Participación como un aspecto determinante para el desarrollo y el ordenamiento del territorio y, por lo tanto, establecen instancias, mecanismos y procedimientos para garantizar que las voces de la ciudadanía sean expresadas en los procesos y queden consignadas en los Planes de Desarrollo y en los Planes de Ordenamiento de todos los entes territoriales. En especial el **Artículo 24 Ley 388 -97** establece el procedimiento, las instancias y los mecanismos, mediante los cuales se realiza la concertación ambiental y democrática con la sociedad civil dentro del trámite para la elaboración, discusión, adopción y la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

En el marco del actual proceso de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial, que ha emprendido la Administración Distrital, buscando valorar el ejercicio del derecho a la participación y atendiendo el contexto normativo, un equipo de la Universidad Nacional de Colombia, ha consultado todo tipo de insumos, documentos de diverso origen (gremiales, institucionales, académicos, ciudadanos, sociales, etc.), con el fin de dar cuenta de la discusión sobre los temas en mención por parte de la ciudadanía bogotana y la opinión.

Como resultado en el presente se realiza una síntesis comprimida, pero completa de los insumos que, sobre el tema de Gobernanza, Gobernabilidad y Participación, se han recopilado para emprender un debate respecto a estos temas en la actual coyuntura de discusión del Proyecto de Revisión General del POT de Bogotá. Se recogen esencialmente los elementos de conflicto (Problemáticas), las Propuestas y las principales conclusiones, encontradas en todos los documentos trabajados. Por otra parte, se incluye un análisis de las principales propuestas y postulados, que sobre el tema se encuentran en el Proyecto presentado por la Administración Distrital; al igual se realiza un análisis de las estrategias, procesos, escenarios y espacios de participación emprendidos por la Secretaría Distrital de Planeación para la socialización y "discusión" del Proyecto. Al final se plantean unas conclusiones frente a los temas relacionados en este ensayo.

II. Las Problemáticas.

En el artículo de la Silla Vacía, "**Los errores que no podemos volver a cometer en el nuevo POT**", Luis Guillermo Plata de la Fundación Pro Bogotá diagnostica que el POT vigente no es aplicable en la práctica y que no favorece el crecimiento equilibrado y sostenible de la ciudad con base en la gestión eficiente del suelo. Señala que es un instrumento, que no tiene una visión de largo plazo, no ha sido debidamente concertado con la comunidad, no tiene un lenguaje, que permita su fácil entendimiento, una rigurosidad para alcanzar las normas de derechos y flexible en la realización de proyectos. Concluye Plata, que el POT vigente es muy difícil de leer y aún más de entender.

En el Libro "**¿Quién ordena a quién, y qué se ordena en el territorio?**", de la Confluencia social y académica hacia la Revisión del POT de Bogotá, un ejercicio de compilación de experiencias de procesos sociales territoriales, iniciativas sociales, políticas y ONGs, en el marco de un espacio académico y político con incidencia en la ruta metodológica de Revisión del POT, en 2009 realiza un foro, en el que se evidencian problemas, y propone a la Administración Distrital alternativas concretas para la revisión.

Carmenza Saldías, Elkin Velásquez, Hernán Darío Correa, Molina, entre otros, coinciden en señalar la necesidad de fortalecer la participación ciudadana, que, en asuntos relacionados con el POT y el ordenamiento territorial, se ha incrementado; señalan como un tema pendiente la integración regional, desde las diferentes miradas y visiones, que puede implicar lo regional (Bogotá - Sabana, Bogotá - Departamento y Bogotá con Región Central). Adicionalmente plantean que la ciudadanía debe dejar de pedir y el Estado de atender individualmente

los asuntos relacionados con el ordenamiento del territorio. Se debe pasar de la lógica de la Ventanilla a la lógica de la Gobernanza (Diálogo y negociación entre actores en escenarios, que superen los marcos normativos de la formal participación ciudadana).

En el año 2005 se conforma la **Mesa Ambiental de Cerros Orientales**, una red de organizaciones sociales, comunitarias, territoriales, ambientales y comunales, asentadas en todas las localidades de este territorio de la ciudad. Además, de una amplia gama de acciones de reconocimiento, investigación, movilización, divulgación y formación, la red emprende la tarea de elaborar, de manera participativa, un diagnóstico comunitario y unas propuestas de política y de acción para interlocutar y concertar con las entidades competentes del Estado. Sus diagnósticos y propuestas las consignaron en el libro **TERRITORIOS POPULARES, AMBIENTE Y HÁBITAT. Propuestas de Política Pública desde los Cerros Orientales de Bogotá Mesa Ambiental de Cerros Orientales**, publicado en el año 2008. Su propósito era brindar una herramienta de trabajo a los actores de los barrios y veredas de los Cerros Orientales, mostrando el sentido de la Mesa, el camino abierto y el reto, que enfrentan en el territorio. La necesidad de devolver información a las organizaciones y la invitación de seguir trabajando y profundizando la construcción de propuestas y procesos organizativos.

Entre las principales problemáticas sobre la Gobernanza en el libro se menciona el Ordenamiento Territorial de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, el ordenamiento ambiental, la participación de las comunidades de barrios y veredas en el Ordenamiento Territorial, la desatención a toda la ruralidad de las Localidades de la Reserva, un sinnúmero de barrios sin legalizar y sin posibilidades de desarrollo, debido a que no se permite la inversión pública en zonas de reserva, 64 barrios populares ubicados dentro de la zona de la Reserva en limbo jurídico y con la imposibilidad de mejorar las viviendas y el hábitat por encontrarse en área de la Reserva.

Investigaciones Locales

En el año 2012, en el marco del proceso de modificación de normas del POT, un equipo de la Universidad Nacional de Colombia, que acompañaba al Consejo Territorial de Planeación Distrital, elabora unas investigaciones, en las que se da cuenta de las propuestas, proyectos y avances que, en materia de ordenamiento, se habían planteado para cada una de las 20 Localidades del Distrito, en tres momentos: El POT de 2000, el Acuerdo 190 POT de 2004 y el Decreto de la MEPOT de 2013. Los documentos contienen un balance de las realidades territoriales, el Ordenamiento Territorial, los conflictos y propuestas territoriales para las Localidades. Se identificaron los conflictos territoriales desde la mirada de los actores sociales, se estableció la relación de la Localidad con el Modelo de ciudad contemplado en el POT y se realizó un balance de las propuestas y proyectos estratégicos más importantes planteados para cada Localidad. El propósito de estas investigaciones era producir elementos de análisis frente a las implicaciones del POT en cada Localidad, buscando que sirviera de insumo a las discusiones frente a las decisiones en materia de ordenamiento territorial para la ciudad y la localidad. Las principales problemáticas en materia de Gobernanza y Participación encontradas en estos documentos se relacionan a continuación:

En la Localidad **de Kennedy**, los conflictos manifestados por la población estaban relacionados con el uso del suelo en la Unidad de Planeamiento Zonal - UPZ Américas o los planes de uso público de los terrenos de Bavaria con un panorama desalentador para la comunidad. Los agentes privados (SAB Miller por un lado y los dueños de bares y discotecas, por el otro) son quienes han logrado mantener el balance de fuerzas de su lado e imponen las lógicas del mercado sobre los derechos de los vecinos.

En San Cristóbal, se evidencia que el proceso de planeación del desarrollo físico espacial y del crecimiento local no ha contado con la participación unánime, de los que conocen el territorio, de quien lo vive y, por tanto, los objetivos planteados inicialmente, se han venido quebrantando e incumpliendo.

En Tunjuelito la ciudadanía manifiesta la necesidad de exponer, plantear y contar sus quejas, aportes y sugerencias para mejorar la calidad de vida y solucionar los conflictos, que los aquejan. Simultáneamente está cansada de hablar y no sentirse escuchada ni representada, pues los conflictos no son superados en las realidades del territorio. Por otra parte, el tema ambiental es una preocupación generalizada de organizaciones como Territorio Sur y Asamblea Sur, que promueven propuestas como el reconocimiento del humedal La Libélula. La ciudadanía sostiene que la norma del POT es un obstáculo a la democracia, a la participación real de la población, al desarrollo de la vida. Finalmente, sostiene que para llevar a cabo los proyectos propuestos y a su vez imprescindibles en la localidad, el modelo de Participación debe contener un fuerte componente de la exposición de las necesidades de la comunidad, cruzado con la planeación técnica.

En la Localidad de **Usaquén** se habla de la baja participación de la comunidad en decisiones del ordenamiento territorial, que afecta a la localidad. La poca disposición de las Administraciones para tener en cuenta a la comunidad en todas las decisiones, inherentes con el ordenamiento de la ciudad y que afectan directamente a la localidad, especialmente al definir grandes proyectos. Se sostiene que existe poca convocatoria en espacios de revisión del POT o el desconocimiento sobre POT de las/os habitantes de la localidad. En consecuencia, el Plan de Ordenamiento Territorial en sus distintas versiones, al dejar en manos del mercado la edificación de la ciudad y al desconocer la estructura social, que define y conforma el territorio, termina por profundizar los conflictos.

Para **Fontibón**, las problemáticas más sentidas, a pesar de ser conocidas por la Administración y diagnosticadas por diversos sectores, no tienen solución pronta ni efectiva, de acuerdo a la percepción de las/os habitantes, los proyectos y programas, que se ejecutan, obedecen a intereses económicos de determinadas personas o empresas, por ejemplo, el cambio de uso de suelo en los alrededores del Aeropuerto, que beneficia al sector económico - empresarial. Sostienen que el plan no reconoce el desplazamiento y el desarraigo de las familias, que han tenido y tendrán que salir de su territorio para dar cabida al proyecto de desarrollo de la ciudad. La comunidad residente expresa que la Operación Estratégica Fontibón Aeropuerto Engativá - OEFAE ha traído diversos problemas para la población, que no han sido atendidos eficientemente por el Estado y los operadores privados, que son los directos responsables.

En la Localidad de **Antonio Nariño**, no hay inclusión de las/os habitantes y las organizaciones de la localidad, en las decisiones tomadas por las administraciones, generando falta de credibilidad en los procesos de participación, por lo que las comunidades solicitan que las Entidades entreguen información de manera veraz y oportuna para poder participar, que se dé información suficiente sobre los procesos, se les permita la participación, para poder manifestar y expresar las dudas e inquietudes sobre su Localidad. Otro elemento a destacar como parte del ejercicio son las dificultades de tipo jurídico ocasionadas por la suspensión de la MEPOT, Decreto 364 de 2013, en cuanto respecta a las licencias de Construcción y Urbanismo tramitadas en las Curadurías y que no han sido ejecutoriadas.

En **Engativá** existen proyectos de gran envergadura nacional e internacional, que responden a necesidades e intereses particulares con claros fines de desarrollo económico. La comunidad ha venido manifestando su inconformidad ante esta situación y visibilizando los grandes impactos que va a producir. Sostienen que el POT desde el año 2000 ha venido creando un escenario, en el que, quienes terminan por definir el territorio y la ocupación en la ciudad son los actores privados, que obedecen a intereses particulares. Mientras la planeación de la ciudad no reconozca de antemano las dinámicas sociales y culturales, que estructuran el territorio, no podrá realizarse una ordenación armónica del territorio.

La Localidad de **La Candelaria** manifiesta una conflictividad creciente y compleja en el territorio. Estos problemas se adjudican a la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial sin el consenso y la consulta a las comunidades y sus dinámicas de uso del suelo.

En **Puente Aranda**, sostienen que no hay que abandonar la idea de que el territorio se construye desde las y los habitantes y para ellas y ellos mismas/os, y que los intereses globales no deben sobreponerse sobre los locales. Éste será el principal problema a solucionar para las alcaldías, que vengán a priorizar proyectos al interior de esta importante localidad. Es decir que el territorio en la localidad es ordenado en función de un modelo de ciudad, que prioriza los intereses del mercado, cuestión que se puede evidenciar en el desplazamiento de gran parte de las industrias hacia las zonas periféricas de la ciudad, permitiendo que estos territorios se adecuen a las exigencias infraestructurales, que el mercado solicita; esto es un espacio redensificado, competitivo y productivo. Así, Puente Aranda será uno de los focos más importantes en la consolidación de una ciudad, que busca privilegiar los intereses del mercado por encima de las realidades locales.

En la Localidad de **Santa Fe** se plantea que el POT se debe concertar con los procesos, que se vienen desarrollando sobre este ordenamiento, que lesiona a las/os habitantes tradicionales para priorizar entidades privadas financieras, monopolios comerciales, etc. Además, cuestionan que la participación de la comunidad no es activa, porque se sigue manteniendo una información inadecuada, que no permite recoger las diversas problemáticas, que tienen los diferentes sectores.

En la Localidad de **Sumapaz** se quejan de que las organizaciones campesinas no han participado en la delimitación y definición de usos del manejo de las áreas protegidas; al igual hay preocupación por la protección ambiental con relación a los proyectos y la deficiente información a la comunidad. Ante la disyuntiva hay planteamientos, que evidencian el limbo, lo que da cuenta de una localidad rezagada en el ordenamiento territorial a pesar de su gran importancia. No es lo mismo ordenar el territorio proveniente de normas emanadas por las autoridades, que ordenarlo desde un proceso de planificación basado en el conocimiento, que tiene el campesino de su territorio, es decir, desarrollado con coherencia entre la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, los usos, costumbres y capacidades de la población y las autoridades locales, en forma concertada. Esto es fundamental en la consolidación de la localidad como un territorio de vida. Para **Sumapaz** y otras localidades, que tienen la misma característica rural, el Distrito todavía tiene la tarea de franquear varios obstáculos, como la concertación con la CAR o el Ministerio de Ambiente sobre asuntos ambientales, el plan de manejo de la minería y el ordenamiento del suelo rural. También se destaca la lejanía de la Administración de Bogotá y sus servicios ante la Localidad, la misma sede de la Alcaldía Local se encuentra ubicada en el casco urbano de Bogotá.

En **Teusaquillo** el principal problema es la Participación ciudadana: La comunidad se muestra molesta por el trato, que se le ha dado a la ciudadanía en la participación. Sobre los temas

de Planeación Participativa hace falta una mayor convocatoria; es necesario que la participación sea decisoria sobre líneas específicas de acción y los proyectos a ejecutar en la localidad.

En la localidad de **Rafael Uribe Uribe** sostienen que, a doce años de la promulgación del POT₇, y a pesar de numerosas propuestas y planes teóricamente bien dirigidos, no se nota el impacto del POT en la cotidianidad y realidad local. La sensación consecuente de ese poco impacto es la natural falta de credibilidad de la población hacia los estamentos gubernamentales. Se siente una atmósfera, si bien no de abandono, al menos sí de descuido de elementos importantes y vitales para Rafael Uribe Uribe, dejando secuelas como la segregación territorial y la no percepción de un ambiente local amable. Plantean que las decisiones sobre la solución política y administrativa de los problemas de la población siempre han sido tomadas en las oficinas de gobierno, lo cual ha incurrido en la ausencia de la comunidad en el acto de decidir. La comunidad participa de cabildos, pero no decide. Concluyen que no se ve el impacto, en suma, de la concepción futurista, que se ideó con el POT en el año 2000; pero se continúa obviando un mecanismo de participación ciudadana efectivo, que recoja todas las necesidades y le dé a cada cual su correcto estudio para ver resultados.

En **Usme** lamentan que muy pocos proyectos del Plan de Ordenamiento Zonal - POZ son ejecutados. Las causas de su retraso y congelamiento: la resistencia del campesinado usmeño para aceptar el cambio de uso de su territorio rural a urbano.

En la localidad de **SUBA** plantean que el POT no recoge todas las miradas existentes sobre el modelo de ciudad; por ejemplo, la de la comunidad indígena Chibcha. Es con estos sectores y sus saberes que se deben construir las apuestas de ciudad y las soluciones ante las problemáticas de la localidad. Es necesario reconocer y analizar cómo la ciudad y específicamente la localidad, se ordena desde un lineamiento meramente económico, produciendo desarraigo de las/os habitantes con el espacio y conflictos entre los diversos actores presentes en el territorio, impidiendo la conformación de un tejido social sólido y solidario; los lineamientos económicos se ejecutan desde los procesos informales de ocupación, pero también desde los mismos instrumentos de planeación.

En 2010, el investigador **Lucas Correa Montoya** publicó un ensayo en la **Revista Territorios**, de la Universidad del Rosario, titulado "**¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos**", presentando reflexiones sobre el proceso de urbanización permeado por la industrialización, la función social de la planeación y el derecho a la ciudad desde su naturaleza como derecho colectivo, partiendo de la idea que la ciudad va más allá de ser una institución, un lugar o un objeto privilegiado, que puede jugar un papel central en la garantía de los derechos de sus habitantes o por el contrario constituirse como un eje de vulneración de las/os mismas/os. En sus reflexiones concluye que el problema principal es que los POTs no se piensan en torno al derecho a la ciudad, por lo cual no lo hacen efectivo.

Discusión actual:

EL CTPD sobre la Reserva Thomas Van der Hammen. Con el ánimo de promover la discusión, aportar al diagnóstico, ofrecer herramientas cualificadas, con elementos básicos de descripción, análisis, reflexión y de recoger propuestas de la ciudadanía en el ejercicio de construir una planeación participativa en el marco de la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial - POT-, el CTPD realizó una serie de recorridos territoriales, uno de los cuales se adelantó para ilustrar la discusión sobre la **Reserva Thomas Van der Hammen**.

De esa actividad, en noviembre de 2016, se produce el Documento síntesis "Aporte al Diagnóstico Territorial. Reserva Thomas Van der Hammen. Contribución a la Revisión POT del Distrito".

En particular, sobre Gobernanza se expresan consideraciones en torno a un mapa sociocultural, en que se evidencia el desarraigo de costumbres campesinas; el mapa político administrativo, en que la Administración Distrital legitima intereses del sector financiero y de la construcción en el territorio. Igualmente se denuncia la venta de activos del Distrito para la financiación de obras de infraestructura; la contradicción entre políticas públicas distritales y nacionales (Ley 99/93); la discontinuidad e incumplimiento de normas y de la política pública distrital sobre protección de los espacios del agua, riesgo y adaptación al cambio climático; así como el incumplimiento de normas de implementación de medidas de adaptación al cambio climático. El diagnóstico señala que la Administración Distrital desatiende el valor social, jurídico, biológico y arqueológico de la Reserva y no permite la participación ciudadana.

El CTPD y los Problemas del POT. Como uno de los resultados del Diplomado "**Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo y en el Ordenamiento Territorial de Bogotá. Travesías en Tiempos de Posacuerdo**", realizado por la Universidad Nacional de Colombia para el CTPD, se elabora el documento de memorias, en el que se consignan los principales contenidos. En particular sobre Gobernanza se incluyen problemáticas relacionadas con la falta de conocimiento por parte de la población sobre las decisiones, que se adoptan; la falta de atención de los gobiernos distritales sobre los principales problemas y conflictos del ordenamiento territorial en el Distrito, que se vuelven problemas crónicos del ordenamiento territorial; la falta de articulación con las administraciones de los municipios vecinos, en la búsqueda de soluciones a problemas compartidos y la posibilidad de estructurar un área metropolitana o una región. Se denuncia la falta de control urbanístico a nuevas construcciones, la presencia de dinámicas de segregación urbana en algunos sectores de la ciudad. Igualmente se evidencia la desatención de los acuerdos de PAZ como parte del nuevo desarrollo territorial de Bogotá. Los participantes sostenían que los procesos de participación ciudadana, no cumplen con las expectativas de la población.

Mujeres frente al POT. En el año 2017 el **Consejo Consultivo de Mujeres** promovió la elaboración de la **Agenda POT Mujeres - 2017 Sobre la propuesta del POT**, que se enmarca en la búsqueda de la equidad de género en el ámbito global, concretada en un marco normativo a nivel nacional y distrital. El problema central que trata el documento es el desconocimiento de la vivencia diferente del entorno urbano por parte de las mujeres, debido a la planificación de la ciudad bajo preceptos enfocados a las vivencias de ciudad exclusivamente desde el hombre, desconociendo las actividades propias de las mujeres. Sostiene que el territorio como construcción social expresa las desigualdades creadas a partir de una cultura patriarcal basada en la división sexual del trabajo, la asignación de roles y los estereotipos, que subordinan, discriminan y excluyen a las mujeres. El desconocimiento y desarticulación entre las políticas públicas de índole sectorial, poblacional, territorial y ambiental con el POT y sus instrumentos e incumplimiento y falta de control efectivo. Por otra parte, se plantea que el abordaje histórico "neutral" en las decisiones del ordenamiento territorial ha desconocido realidades y dinámicas particulares de las mujeres en el uso y disfrute del territorio, de bienes y servicios, que generan desigualdad e inequidad. El ordenamiento territorial desconoce las diferencias entre las mujeres en relación con condiciones y situaciones socio-económicas, cosmovisiones, culturas, ciclo vital, distribución geo-espacial, discapacidades, identidades y orientaciones sexuales y políticas.

Se sostiene que las **ciudadanas** perciben lejanos los escenarios de participación, relaciona-

dos con el POT y los procesos de implementación del OT, también sienten que sus propuestas no son tenidas en cuenta y que son reorientadas hacia intereses mercantilistas. El lenguaje técnico, con el que se presentan los diagnósticos y ejercicios POT, dificulta una mayor concreción por la falta de traducción a un lenguaje común, cuando la población puede aportar desde el conocimiento de su territorio y de problemáticas locales. Los proyectos y megaproyectos, que se construyen en Bogotá, escasamente se planean con diseño participativo y aún menos con acento en los enfoques de género y diferencial, las convocatorias tienden a ser más una socialización que un taller participativo. En el documento se analizan, además, problemas en todos los temas contenidos en el POT, haciendo énfasis en el enfoque de género, el enfoque de derechos de las mujeres y el enfoque diferencial. Frente a cada una de estas temáticas y puntos incluidos, se expresa la postura adoptada por la Secretaría Distrital de Planeación.

Congreso de la República. En diciembre de 2018, parlamentarios de la Bancada de oposición, promovieron una Audiencia Pública en la Comisión Primera de la **Cámara de Representantes**, titulada "Ojo al POT de Bogotá". En un artículo de prensa de la Entidad se realizó un llamado a la Alcaldía Mayor de Bogotá para ajustar la propuesta de Revisión General del POT. En la Audiencia se evidencia que existen **problemas** en torno al Ordenamiento Territorial, al Modelo de Ciudad, la capacidad de Gobernanza ciudadana y la afectación en la Estructura Ambiental de Bogotá. Se recogen alertas emitidas en otras audiencias sobre los Cerros Orientales y la Reserva Thomas van der Hammen, en las que se denuncia que el actual Secretario de Planeación del Distrito podría estar impedido por provenir del sector de la construcción. Los Congresistas se preguntan sobre quiénes tomarán las decisiones, si están libres para hacerlo y a quiénes beneficiarán. Organizaciones, activistas y expertos también manifestaron sus inquietudes, siendo la falta de participación y la ausencia de diálogo con la ciudadanía uno de los principales cuestionamientos.

Comparativo entre POT vigente y Proyecto de Revisión General del POT 2018. Éste es un Documento elaborado por el Equipo de la Universidad Nacional de Colombia para estudiar el tema POT, compilado en un cuadro, en el que se realiza la comparación entre el Decreto 190 de 2004 (POT Vigente) y el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, presentado por la actual Administración Distrital. El comparativo busca establecer similitudes y diferencias entre lo aprobado en el POT vigente y las pretensiones de la actual Administración en materia de ordenamiento territorial. Respecto del tema de Gobernanza se encuentran problemas relacionados con el modelo de ordenamiento y el modelo de ciudad, en el sentido que el Distrito pretende promover un ordenamiento territorial, que impone a la dinámica Regional, sin dejar claridad sobre la interlocución con las entidades territoriales vecinas.

El Documento plantea que el proyecto POT viene con un lenguaje que maquilla las pretensiones de urbanización y expansión urbana sobre zonas de reserva y sobre la Sabana de Bogotá. Cuestiona la posibilidad de impactar la Estructura Ecológica Principal equiparándola con el Espacio Público y la pretensión de desarrollar grandes proyectos ecoturísticos en áreas de protección ambiental. Igualmente se cuestiona que el articulado desconoce la normativa existente respecto a la participación de la ciudadanía en todas las etapas de la Revisión General o la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, reduciendo la participación a una veeduría ciudadana y una rendición de cuentas, en las que la ciudadanía no tiene más que un papel de observador pasivo. El POT tiene la pretensión de enfocar la inversión pública hacia la promoción de grandes proyectos inmobiliarios o las llamadas Ciudad Río, Ciudad Norte, Ciudad Usme, Lagos del Tunjuelo, Alameda Entre Parques y el sendero de las Mariposas.

Caso Proscenio: En el mes de febrero de 2019, el periodista Daniel Coronel publica su columna en la Revista Semana titulada **La tras escena**, la cual desata una enorme controversia en la opinión pública sobre los conflictos de interés en la aprobación de Planes Parciales y en particular en el Plan Parcial PROSCENIO. Esta controversia tuvo un enorme cubrimiento en medios, que registran el debate desatado sobre el tema: en El Tiempo se publican tres artículos "La Procuraduría le abre investigación a Peñalosa por el caso Proscenio", "¿Qué viene para Proscenio y sus vecinos de La Cabrera?", y "Defensor del Pueblo, nuevo contradictor de Proscenio". En la Revista Semana "Procuraduría abrió investigación a Peñalosa por proyecto Proscenio" y las columnas de Lorenzo Morales, "Megaproyecto en Bogotá enfrenta a vecinos" y otra de Daniel Coronel, "Lo que Peñalosa no quiere explicar". Finalmente, en El Espectador, Javier González Penagos publica "Proyecto Proscenio ¿hay un punto de equilibrio?"

Respecto a **Gobernanza** los problemas identificados en la mayoría de estos reportes coinciden en la existencia de un Conflicto de interés entre un funcionario público y actores privados; la violación del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular; así como conflictos en torno a la participación ciudadana respecto al Plan Parcial Proscenio. Se plantea que la Alcaldía de Enrique Peñalosa hace caso omiso a la problemática y los llamados de los entes de control, sin importar los impactos negativos y que, a pesar de que existen muchas objeciones al proyecto por parte de las/os habitantes de la zona, los promotores del mismo se han empeñado en venderlo como beneficioso, aunque ni siquiera exista un proceso de concertación o de socialización.

III. Propuestas.

En la casi totalidad de los insumos trabajados se pueden encontrar propuestas, que aluden a la Gobernanza, la Participación y la Gobernabilidad. Se presentan desde propuestas muy puntuales, que aluden a una escala barrial hasta las que se refieren al modelo de ordenamiento.

En el artículo de la Silla Vacía, "**Los errores que no podemos volver a cometer en el nuevo POT**", Luis Guillermo Plata de Fundación Pro Bogotá propone que **el POT debe ser legible y entendible para todas/os**, ser escrito de tal forma que no permita interpretación, ni en su alcance normativo ni en la vigencia de su articulado; y debe ser **concertado. El POT debe ser jurídicamente seguro**, garantizar los derechos adquiridos y las condiciones de implementación de la zona de aprovechamiento público en la franja de adecuación de los cerros orientales; así como el futuro de los predios, que conforman la Reserva Thomas van der Hammen; señala, además, que el proceso que se surta para debatir y acordar el POT puede ser tanto o más importante que el producto final. Abrir la discusión aportar argumentos necesarios para mejorar la propuesta, elaborar y acordar un POT, que tenga larga vida.

En el Libro "**¿Quién ordena a quién, y qué se ordena en el territorio?**", de la Confluencia social y académica hacia la Revisión del POT de Bogotá, se propone pasar de la lógica de la Ventanilla a la lógica de la Gobernanza (Diálogo y negociación entre actores en escenarios que superen los marcos normativos de la formal participación ciudadana. Por ejemplo, Hernán Darío Correa plantea tres (3) retos: hacer de la discusión del POT un debate político, armonización de la ciudad con la Región central en condiciones de equilibrio, y la reconceptualización de la participación social ciudadana y la movilización social. Igualmente propone tres (3) temas: Crisis humanitaria, seguridad alimentaria y el tema del agua como recurso público.

La Mesa Ambiental de Cerros Orientales en el libro "**TERRITORIOS POPULARES, AMBIENTE Y HÁBITAT. Propuestas de Política Pública desde los Cerros Orientales de Bogotá Mesa Ambiental de Cerros Orientales**" elabora propuestas incluidas en el documento: PACTO DE VIDA POR LA DEFENSA DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ DESDE

LOS ASENTAMIENTOS POPULARES: Participar, incidir y decidir directamente en las políticas y acciones públicas en defensa de los Cerros Orientales, como soporte a la vida, incluida la del ser humano y los otros seres vivos. Plantean declarar a los Cerros Orientales como "Áreas Protegidas", reconociendo la permanencia histórica de los asentamientos populares como alternativa para enfrentar la especulación con el precio de la tierra, involucrar otras formas organizativas y habitantes de la ciudad y de la región por la defensa del patrimonio natural; realizar seguimiento para que los recursos públicos no se destinen a la compra de tierras, que favorezcan a los grandes propietarios. En ese sentido, proponen darle aplicación al Artículo 58 de la Constitución Política, en relación con la función social y ecológica de la propiedad. Así mismo, articular los procesos, que vive el territorio a la redistribución equitativa de cargas y beneficios y a la financiación de la infraestructura, con redistribución social de las plusvalías. Buscan incidir en los distintos niveles de planeación, donde realmente se ordena el territorio, como son los planes maestros, planes zonales y parciales; vigilar la acción de las autoridades gubernamentales como DAMA⁸⁴, CAR, Planeación Distrital, Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial⁸⁵ y demás entidades, en relación con el cumplimiento de la normatividad de las reservas forestales y de los Cerros. Así mismo, vigilar la expedición de licencias de urbanismo y construcción.

La Mesa Ambiental de Cerros Orientales se compromete a mantener permanente comunicación, recuperando las vivencias de los barrios, el origen de los primeros pobladores, generando sentido de pertenencia con el territorio y transmitiendo estas propuestas a las futuras generaciones; asume la labor de corresponsabilidad de los habitantes con la naturaleza, para que los Cerros no sigan siendo ocupados por nuevos asentamientos. Sostienen que la iniciativa debe asumir, como tarea, la elaboración de un pacto de borde en cada uno de los asentamientos populares. También se propone generar espacios de discusión con los movimientos sociales de los municipios vecinos para construir conjuntamente una visión integradora de los Cerros Orientales como región.

En el Documento: "Lineamientos Para La Construcción De La Política Pública Ambiental Distrital "Cerros Orientales de Bogotá. Territorio Sostenible y Patrimonio Ambiental: Para y Desde sus Pobladores Actuales, el Distrito D.C., la Región y la Nación", la Mesa Ambiental de Cerros Orientales propone unos ejes programáticos, recogidos de los aportes de sus organizaciones territoriales, cada uno de los cuales tiene toda una elaboración y desarrollo. Estos son: Eje de Hábitat Digno y Gestión Integral de Riesgos Ambientales, Pactos de Borde, Producción Agroecológica, Mejoramiento Integral de Ecobarrios, Preservación y uso Público para todos y todas, Juventud y Cerros Orientales, Educación Ambiental, Generación de empleo e ingreso productivo ambiental local, y Restauración ecológica y recuperación geomorfológica.

En las **Investigaciones Locales**, que realizaron un balance de las realidades, el Ordenamiento y los conflictos territoriales, se recogieron también propuestas desde la mirada de los actores sociales, territoriales y poblacionales de cada Localidad. Las principales propuestas en materia de Gobernanza y Participación, se relacionan a continuación para cada Localidad:

En **SUMAPAZ** las principales exigencias de las comunidades se sintetizan en ejecutar mecanismos de garantía de habitar el territorio para los habitantes; generar oportunidades de acceso a la ciencia y tecnología con la Construcción de una Universidad Agraria; buscar la cercanía de la administración pública con la población mediante la construcción de la Alcaldía Local en el territorio.

⁸⁴ Actual Secretaría Distrital de Ambiente.

⁸⁵ Actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Durante mucho tiempo las organizaciones campesinas tienen la propuesta de las **Zonas de Reserva Campesina**, como instrumento de una política pública de tierras en el marco de una reforma agraria, consagrada en la Ley 160 de 1994, como figura de ordenamiento territorial que desconcentra la tierra y resalta la pequeña propiedad, configurando las condiciones adecuadas de un desarrollo sostenible sobre la base de una economía campesina, propuesta que no ha tenido eco en la Administración Distrital ni en la Nacional. A pesar de ser una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de espacios de concertación social, política, ambiental y cultural, solo hasta el PDD de la Bogotá Humana se establece la consolidación de las Zonas de Reserva Campesina. No es lo mismo ordenar el territorio proveniente de normas emanadas por las autoridades, que ordenarlo desde un proceso de planificación basado en el conocimiento, que tiene el campesino de su territorio, es decir, desarrollado con coherencia entre la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, los usos, costumbres y capacidades de la población y las autoridades locales, en forma concertada. Esto es fundamental en la consolidación de la localidad como un territorio de vida.

En la Localidad de **SANTA FE** se propone fortalecer la Participación de la comunidad en las decisiones y fortalecer las organizaciones sociales en la concertación, discusión para la reforma del POT.

En la Localidad de **TEUSAQUILLO** se propone que la Administración de la ciudad debería ver en la participación ciudadana una oportunidad y no una amenaza, vinculando ante cualquier propuesta urbana a la población propietaria y residente de manera amplia, clara y permanente, incluyéndola no solo en la socialización sino en la construcción colectiva, generando acuerdos y respetando lo pactado con las comunidades. En **CIUDAD BOLÍVAR** para el proceso de revisión del POT, se propone mejorar el lenguaje y abandonar la terminología técnica que se maneja en estas instancias para poder involucrar realmente la participación de la comunidad.

El investigador Lucas Correa Montoya en su ensayo titulado "**¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos**", publicado en la **Revista Territorios**, de la Universidad del Rosario, presenta reflexiones sobre el proceso de urbanización permeado por la industrialización, la función social de la planeación y el derecho a la ciudad. Realiza, además, algunas propuestas como promover y garantizar la participación de las personas en los temas de la ciudad y hacer efectivo el derecho a la ciudad en el POT; sostiene que la ciudad, los procesos de planeación y el ordenamiento del territorio deben responder al desafío de reinventar lo urbano como un lugar de posibilidades, de garantías de derechos y comprender la ciudad como escenario de derechos; esto plantea retos al modelo vigente de planeación y ordenamiento del territorio. Elaborar un discurso jurídico en términos del derecho a la ciudad resulta un aporte a los planteamientos políticos y académicos existentes. El derecho a la ciudad se presenta jurídicamente desde tres miradas: como el usufructo equitativo de lo que la ciudad ofrece a sus pobladores; el mandato de construcción colectiva y participativa de los temas de la ciudad; y el goce efectivo de los derechos en los contextos urbanos.

En el documento "**Aporte al Diagnóstico Territorial. Reserva Thomas van der Hammen. Contribución a la Revisión POT del Distrito**" producto del Recorrido Territorial del CTPD sobre la **Reserva**, relacionado al tema de Gobernanza se expresan propuestas como incluir en el nuevo POT la suspensión del proyecto de sustracción y realinderoamiento, presentado por la Administración Distrital a la CAR, que tiene como verdadero propósito la urbanización

del polígono de la Reserva; incluir en el Articulado del nuevo POT la prohibición de la conurbación entre Bogotá y los municipios de Chia y Cota, así como el cumplimiento de lo ordenado en las Resoluciones 475 y 621 del 2000 del Ministerio del Medio Ambiente. El diagnóstico señala que la Administración Distrital desatiende el valor social, jurídico, biológico y arqueológico de la Reserva y no permite la participación ciudadana, entonces propone que este ecosistema con otros como los Cerros Orientales y el Río Bogotá sean recuperados, restaurados, conservados y protegidos.

En las Memorias del Diplomado "**Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo y en el Ordenamiento Territorial de Bogotá. Travesías en Tiempos de Posacuerdo**", sobre el tema de Gobernanza se incluyen propuestas tendientes a mejorar procesos de participación ciudadana; enfrentar decididamente los problemas crónicos de la ciudad y la región conjuntamente con las administraciones de los municipios vecinos; considerar el respeto por la naturaleza y los derechos humanos como principios inexcusables de la planificación; y buscar el incremento de la calidad de vida de todas/os las/os residentes de la capital y la región.

En la **Agenda POT Mujeres - 2017 sobre la propuesta del POT**, las planteadas por el **Consejo Consultivo de Mujeres**, se organizan bajo la misma estructura presentada en el documento POT y se relacionan con las problemáticas anteriormente mencionadas. Cada una se plantea desde tres (3) enfoques: de género, enfoque de derechos de las mujeres y enfoque diferencial. Dentro de ellas se expone de forma reiterada la necesidad de establecer una concepción de la ciudad teniendo como eje transversal la apropiación de la misma desde la ciudadanía en general, con su diversidad étnica, cultural, de género y de las mujeres, teniendo en cuenta sus particularidades y dificultades en el acceso a ciertos servicios de la ciudad en la actualidad. También, se habla de la conservación, restauración y cuidado de la Estructura Ecológica como factor clave de defensa de la ciudad y como lugares de apropiación desde las mujeres. Igualmente, se busca la descentralización en la prestación de servicios, equipamientos y acceso laboral para las mujeres, que les permita estar en cercanía a sus lugares de residencia y ejercer sus labores de cuidadoras en los casos donde esto aplique.

En la Audiencia Pública de la Comisión 1ª Primera de la **Cámara de Representantes**, "Ojo al POT de Bogotá"; se propone que, con el objetivo de obtener información con sustento riguroso, el grupo de Representantes de la Comisión, desarrollará un seguimiento a la Revisión del POT, exigiendo que sean incluidas las proyecciones demográficas, las zonas de riesgo y demás conflictos ambientales. Lo anterior a partir de un proceso participativo, que permita la proyección de un modelo de ciudad sostenible y ofrezca calidad de vida. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes se compromete a realizar un seguimiento al proceso de Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, con el fin de verificar que este se fortalezca con información rigurosa, e incorpore el ejercicio participativo necesario con las/os ciudadanas/os de la Capital.

IV. **Gobernanza Gobernabilidad y Participación en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá**

En la propuesta de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá encontramos que se hace alusión a las políticas de **Gobernanza Gobernabilidad y Participación**, tanto en el Documento Técnico de Soporte como en el mismo Proyecto de Acuerdo. Después de señalar algunos antecedentes, en el DTS se define la política de Gobernanza y Gobernabilidad como "*la adecuada y eficiente gestión institucional para orientar y ejecutar los propósitos y decisiones del ordenamiento territorial*". Sostiene la propuesta que busca "*el fortalecimiento institucional y la realización de acciones positivas para participar a todos los diferentes*

sectores de la población en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones asociadas al ordenamiento territorial".

La propuesta define la política como *"la gestión eficiente y coordinada de las actuaciones públicas y privadas dirigidas a ejecutar los proyectos y programas estratégicos que garantizan la consolidación del modelo de ocupación del POT"*.

Como se puede observar se trata de unos postulados generales que establecen unas buenas intenciones para la ejecución de los proyectos y programas y el modelo de ocupación del POT. En el mismo DTS se encuentran los objetivos de esta política que son los mismos que se leen en el articulado. Entonces para ver los desarrollos de la política se realiza una revisión detallada.

En la revisión del articulado de la propuesta presentada por la Administración Distrital, desde el mismo artículo 1º, en el que se presenta la "visión" del ordenamiento territorial, se empieza a hablar de **Gobernanza**, en la dirección de buscar la felicidad, la justicia social, la belleza, la libertad, desde los principios prácticos de la *"sostenibilidad ambiental, social, económica y fiscal, y de la gobernabilidad institucional, regional y local"* para garantizar el uso ecoeficiente de recursos naturales, el acceso equitativo de oportunidades buscando el bienestar de todas las familias bogotanas. Con el uso de un lenguaje políticamente correcto se propone una visión muy atractiva, pero que, desde la mirada de los ciudadanos y organizaciones, se trata de un discurso, que no ha sido coherente ni con la sostenibilidad ambiental, ni social y mucho menos económica y fiscal.

En el artículo 2º que establece los principios prácticos del ordenamiento nuevamente se incurre en el lugar común que *"el fin del ordenamiento territorial es el mejoramiento de la calidad de vida, basado en los principios de sostenibilidad y gobernabilidad"*. Se concibe la gobernabilidad como la disposición institucional para garantizar la participación en *"todas las decisiones"*, aunque de antemano sabemos que las voces de la participación no son vinculantes y cada vez son menos escuchadas, recogidas y tenidas en cuenta por la Administración Distrital.

El artículo 4º se refiere al Principio de gobernabilidad, entendido como el entramado, disposición y gestión de todas las instancias del gobierno distrital para ejecutar el ciclo del Ordenamiento Territorial en todas sus etapas, desde la formulación hasta la ejecución, evaluación y seguimiento de los proyectos; señala que la gobernabilidad facilita la gobernanza, buscando acuerdos con comunidades, organizaciones y con otras entidades territoriales tendientes a *"decisiones del ordenamiento territorial"*. No sobra señalar que, en el Proceso de formulación del POT, lo único que no ha buscado la administración distrital es llegar a acuerdos con comunidades y organizaciones para decidir sobre el ordenamiento de sus territorios.

En el artículo 5º se proponen cuatro políticas territoriales de largo plazo: Ecoeficiencia, Equidad, Competitividad y **Gobernabilidad**, ésta última transversal, las cuales orientan y definen las normas urbanísticas, así como los instrumentos, programas y proyectos del POT.

El artículo 18 define la **política de gobernabilidad** como la "eficiente gestión institucional para orientar y ejecutar los propósitos y decisiones del ordenamiento territorial". De acuerdo al articulado, esta política proyecta el fortalecimiento institucional y de la participación ciudadana en todo el ciclo de la planeación del POT. En el artículo 19, se plantea que su **Objetivo estratégico** es realizar acuerdos institucionales para hacer posible la gestión, financiación y ejecución eficiente del POT. Como se sostenía anteriormente se trata de un planteamiento,

que vislumbra unas buenas intenciones, pero que no se traduce en acciones precisas, ejecutables y medibles; en contravía de lo demandado por las organizaciones, la ciudadanía y la multiplicidad de voces, que en los apartes anteriores cuestionan la política de participación de la Administración Distrital.

En los artículos 20 y 21, el proyecto de acuerdo establece los objetivos específicos y las estrategias de la **política de gobernabilidad**, conducentes a propiciar la participación y la rendición de cuentas en la ejecución del POT y nuevamente se refiere a permitir la toma de decisiones por la ciudadanía; además propone establecer la gobernanza regional con los municipios vecinos, la gobernabilidad distrital y local; así como se propone la articulación de sectores de la Administración Distrital, la reorganización de las localidades promoviendo la descentralización y desconcentración de servicios y funciones. Reiteradamente la Administración en la propuesta POT incurre en plantear unos postulados generales con buenas intenciones, las cuales son controvertidas por sus propias prácticas, que le son contrarias.

En el artículo 24 se contemplan unos "*Lineamientos para la articulación de Bogotá con la región*", postulados para suscribir acuerdos con entidades territoriales regionales sobre el modelo de ocupación del territorio, bajo el principio de sostenibilidad de las políticas del POT. Para la Política de Ecoeficiencia se propone fortalecer la Estructura Ambiental y de Espacio Público del Distrito y la articulación con la Estructura Ecológica Regional. Para la Competitividad se propone acordar y cofinanciar una visión compartida de ordenamiento con los municipios y el Departamento, con una mirada de cuenca. Respecto a la Equidad, se propone acentuar el modelo de ordenamiento de red de Ciudades con equilibrio territorial, la localización de vivienda, equipamientos, espacio público e infraestructura de manera desconcentrada en el territorio. Y sobre la **Gobernanza**, la construcción de acuerdos tendientes a un adecuado ordenamiento y aprovechamiento del territorio regional.

Un aspecto supuestamente nuevo relacionado con la Gobernanza se refiere a la Rendición de Cuentas. El artículo 319 establece que la Administración Distrital, deberá incluir en la rendición de Cuentas anual, un informe sobre los avances del Plan de Ordenamiento Territorial con la territorialización de la inversión. El informe deberá incluir indicadores de fuentes de financiamiento y del Programa de ejecución del POT. Es novedoso porque, hasta ahora, el Alcalde en su rendición de cuentas solo presenta los avances del Plan de Desarrollo Distrital. Es conocido que los eventos de Rendición de Cuentas del Alcalde y su administración se han convertido en escenarios mediáticos, en los que existe muy poca convocatoria de la ciudadanía y, por el contrario, se colma un salón con la asistencia de muchos funcionarios y contratistas, que, de manera obligada, posan de ciudadanos. Las audiencias de Rendición de Cuentas son escenarios oficiales, donde la Administración Distrital presenta la cara bonita de la ejecución, maquilla las cifras y no hay posibilidades de réplica por parte de la ciudadanía. Nada extraño sería que la rendición de cuentas del POT siguiera el mismo formato.

En el artículo **320** del proyecto de acuerdo se incluye el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del POT, en el que se contemplan los componentes, los mecanismos institucionales para el seguimiento, la elaboración y publicación de informes anuales sobre la ejecución de los programas contenidos en el POT. Es un sistema que podría resultar útil para la rendición de cuentas y los ejercicios de veeduría ciudadana que pueda adelantar el CTPD o las organizaciones de la comunidad.

Entre los mecanismos para la gestión y ejecución del POT (artículo 326 del Proyecto de Acuerdo), se contempla la **Rendición de Cuentas** sobre el avance del POT que debe incluir: el objetivo de los proyectos, sus programas, nivel de cumplimiento, las acciones proyectadas

y los recursos financieros invertidos. También los indicadores de efectividad, resultados, cumplimiento e impacto, así como el avance y cumplimiento de los proyectos. Se establece que la Administración Distrital debe publicar con anterioridad los datos del informe de gestión, para facilitar el análisis y comprensión de la ciudadanía. Como se puede deducir, es un recetario de buenas intenciones en materia de rendición de cuentas, pero se reitera que la práctica de las audiencias de rendición de cuentas de la Administración Distrital, dista mucho de la fórmula aquí estipulada.

Otro aspecto incluido, aunque de manera marginal, es el tema de la **Veeduría Ciudadana**. En el artículo 540 se plantea que *"Las organizaciones cívicas debidamente reconocidas ejercerán acciones de veeduría Ciudadana, de manera que se garantice el respeto y acatamiento de las disposiciones de ordenamiento territorial que rigen en el respectivo sector, conforme a las normas en que se fundan sus atribuciones"*. Es un postulado que realmente no dice nada, ya que las acciones de veeduría pueden ser ejercidas por cualquier ciudadano y en cualquier campo que tenga que ver con la ejecución de recursos públicos. Es más, en algunos conflictos relacionados con actuaciones u omisiones del Distrito en materia de ordenamiento territorial, como las construcciones en la Reserva de Cerros Orientales o la solicitud de sustracción de áreas de la Reserva Thomas van der Hammen, se han pronunciado y han ejercido acciones de veeduría algunas organizaciones y ciudadanas/os sin necesidad de pedir permiso o tener reconocimiento institucional.

En el Proyecto de Acuerdo, también se incluye un nuevo artículo, el 327 sobre la participación ciudadana en el seguimiento, ejecución y evaluación del POT; en el que se establece que *"La Administración Distrital implementará mecanismos permanentes de comunicación, divulgación y participación que promuevan la formación de una cultura de la urbanización, la autorregulación y control social de la norma urbana y las actuaciones urbanísticas"*. Este postulado parece más un llamado a que la ciudadanía denuncie y realice acciones de control urbanístico; al parecer no se trata de promover la participación de la ciudadanía al seguimiento y ejecución de los proyectos y programas, sino de promover una cultura policiva y de vigilancia desde la ciudadanía.

En el artículo 249 se establece el procedimiento para la formulación del Plan de Ordenamiento Zonal, que al igual que el POT comprende **cuatro etapas**: diagnóstico, formulación, **participación** y adopción. El diagnóstico y formulación del POZ los realiza la Secretaría Distrital de Planeación, la adopción será mediante decreto del Alcalde Mayor. La Participación es obligatoria, pero al igual que el proceso de elaboración y adopción del POT no tendrá carácter vinculante.

El discurso plasmado en el articulado con referencia a la Gobernanza, la Participación y la Gobernabilidad seguramente cumple con los estándares internacionales implantado por las agencias financiadoras de proyectos, o con los preceptos académicos de los teóricos del urbanismo en auge; pero en realidad se trata de un discurso, que no guarda ninguna coherencia con las prácticas de la Administración Distrital que han sido opuestas al mencionado discurso. En los eventos promovidos para la "socialización" del Proyecto POT, la ciudadanía ha venido manifestando una enorme inconformidad sobre muy diversos asuntos que, a su entender, atentan contra los intereses de las comunidades. Muy al contrario de lo expresado en el articulado, no ha habido concertación con la ciudadanía, no se ha tenido en cuenta la multiplicidad de voces de la comunidad bogotana, expresando muchas opiniones y conceptos sobre el ordenamiento territorial de la ciudad y, por el contrario, a las expresiones ciudadanas de inconformidad se les ha atendido con la exclusión de sus voces.

V. Participación en el Proceso de Revisión General del POT de Bogotá

Entre los Documentos publicados por la Secretaría Distrital de Planeación en el marco de la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, está el **Informe de Participación** del proceso en el que se relacionan la cantidad de actividades, acciones, de participantes y los aportes que realizaron. Respecto del marco normativo y los antecedentes de la participación ciudadana en el POT, en el Informe la SDP sostiene que su estrategia de participación se acoge a lo dispuesto en los artículos 4, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 153 del Decreto 190 de 2004, en los cuales se prevé una consulta democrática en todas las fases y la realización de convocatorias públicas con el fin de exponer los documentos básicos del POT para recibir observaciones y recomendaciones.

En el Informe, la SDP defiende su estrategia pues *“se propone fomentar y convocar la participación de los actores sociales, cívicos, comunitarios, ambientales, académicos, económicos, urbanísticos y en general a los habitantes de la ciudad, reconociendo la participación ciudadana como un derecho fundamental y una responsabilidad de la Administración Distrital, según lo consagrado en la Constitución Política y conforme a lo establecido en el Capítulo VIII de la Ley 489 de 1998, la Ley Estatutaria 1757 de 2015, el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y los Decretos Distritales 448 de 2007 y 503 de 2011”*. En el marco normativo se encuentra bien sustentado, aunque para todos es muy conocido que los procesos de participación emprendidos por las administraciones distritales en los procesos de formulación, de reforma o revisión de los POT se han limitado a cumplir al pie de la letra las normativas, pero ese solo cumplimiento no ha garantizado una efectiva participación.

Dice que la Estrategia se basa en los *“principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, generando mecanismos y espacios a nivel local, urbano y rural, temático y poblacional e incorporando en la discusión los aspectos generales y específicos que constituyen el ordenamiento territorial de la ciudad”*; sin embargo, la Secretaría Distrital de Planeación no plantea el para qué de esta estrategia, nunca dice que la participación tiene el objeto de garantizar un ordenamiento democrático del territorio y que, con esa estrategia, este se garantizará. Queda la sensación de que el objetivo del informe es presentar unas cifras.

Sobre la Estrategia Participación, la SDP sostiene que la *“...estrategia territorial, no se limita exclusivamente al cumplimiento formal de los requisitos exigidos en las normas nacionales y distritales de planeación del ordenamiento territorial, sino que, además, extiende la discusión de forma abierta a toda la ciudadanía desde la fase inicial antes de la propuesta del diagnóstico”*. Respecto a lo planteado por la SDP, es preciso decir que ha resultado contrario a lo ocurrido durante las sesiones, reuniones y actividades desarrolladas en el marco de esta estrategia participativa. La ciudadanía se ha mostrado inconforme, ha manifestado que estos escenarios abiertos para la participación se convierten en monólogos en los que los técnicos de la SDP socializan la propuesta de la administración, pero no escuchan las voces de la ciudadanía. Hay muchas evidencias de reuniones en diversos territorios de las UPZ en que la ciudadanía de diversa manera ha controvertido sobre las socializaciones realizadas por la entidad.

Como se observa en la Tabla 1 del Informe, (Articulación y Formulación POT), con la Estrategia de Participación, la Administración Distrital se propuso un proceso de participación ciudadana estructurado en cuatro fases articuladas con las etapas de revisión y formulación del POT: Contextualización y motivación, Divulgación del diagnóstico, Formulación y consulta; y Aprobación y adopción. Estaba dirigida a trabajar la propuesta de Revisión General con Actores comunitarios, públicos, privados, ciudadanía no organizada y formadores de opinión

Actividades y número de participantes. En la Tabla 2, (Actividades y número de participantes. Proceso de participación POT), la Secretaría destaca los números y las cifras resultados del proceso de participación: el número de participantes en todas las fases de la estrategia de Participación es de 29340, que hicieron 21.849 aportes, de los cuales, 3.495 aportes se hicieron vía radicación. En la fase I participaron 2.233 personas, en la fase II de divulgación del diagnóstico 5.819, y en la fase III de formulación y consulta 21.288 personas.

La estrategia de Participación se realizó entre septiembre de 2016 fecha en que inició la Fase de Contextualización y Motivación y junio de 2019 cuando culminó la fase de Formulación y Adopción. La Fase de Divulgación del Diagnóstico se realizó entre los meses de mayo y noviembre del año 2017. Es decir que esa cantidad de actividades y participantes se registran durante tres largos años de esta Administración.

En la **Fase I de contextualización y motivación** se desarrollaron talleres por localidades y con empresarios, así como otros talleres de visión de ciudad contando con la presencia de 1.500 personas. De acuerdo a la SDP, "Los *aportes de cada uno de los retos recogidos* en las actividades presenciales fueron sistematizados por los relatores de mesa de acuerdo con el formato establecido en la metodología implementada y ***fueron incluidos en la plataforma virtual Bogotá Abierta***. Recibieron en total 11.262 ideas, de las cuales 9.461 (84%) fueron recogidas en los 29 talleres realizados por localidad y 1.801 (16%) fueron aportadas directamente por los ciudadanos a través de la plataforma de Bogotá Abierta".

De la **Fase II, de Divulgación del Diagnóstico** el informe realiza un análisis global de los planteamientos de la ciudadanía en todas las actividades desarrolladas; igualmente desarrolla un análisis estadístico de los aportes que, por temática hicieron los ciudadanos. Los temas en orden de priorización y preocupación ciudadana fueron Seguridad y convivencia, movilidad, servicios públicos, ambiental, espacio público, territorial, aspectos económicos, eficiencia administrativa y equipamientos. En ningún apartado del Informe se establece si, de todos estos aportes de la ciudadanía, cuáles fueron incluidos en el Diagnóstico del Proyecto de Revisión General del POT.

Para esta Fase de **Divulgación del Diagnóstico**, en la Tabla 9 del Informe de la SDP, se plantea que se realizaron 104 actividades en las que participaron 4.458 ciudadanos y 1.361 funcionarios públicos. Las principales actividades se refieren a "espacios comunitarios en las localidades" en los que se realizaba la presentación del diagnóstico general y el de cada Localidad, y se desarrollaba un ejercicio de cartografía social. Además, se desarrollan actividades con la Mesa Distrital de Mujeres y con la ciudadanía de los Borde Norte y Sur.

En estas reuniones se desarrolló un ejercicio de cartografía social utilizando tres categorías: Estructura Ambiental y Espacio público, Subsistema vial y servicios generales; y Equipamientos y Usos del suelo. No se explican los criterios ni se tiene claridad sobre por qué no se abordaban otras temáticas teniendo en cuenta la priorización de la etapa inicial. De acuerdo a la SDP, la sistematización de los aportes llevó a su localización, para comprobar si hacían parte de proyectos a gran escala, estratégicos o locales; y la sistematización cartográfica, llevó toda la información a una matriz de aportes ciudadanos y se puso a disposición del equipo técnico. Los aportes categorizados fueron: Estructura ambiental y espacio público 36,49% del total de los aportes, Equipamientos y usos del suelo 32,85% del total de los aportes, y Subsistema vial y servicios generales con el 30,49% del total de los aportes. El informe no establece si el Equipo Técnico asumió algunos de esos aportes o si los desechó. Consideramos que si los hubiera asumido habría dejado registrado en el Informe. Al final se muestra un cuadro (Tabla 11 del Informe) con muchos datos en los que se muestran los participantes y sus aportes por Localidad. Mucha estadística. Poca Participación.

En la **Fase III**, de **Formulación y Consulta**, la Secretaría multiplica el número de actividades ya que los escenarios de socialización los desarrolla por UPZ y no por Localidad como lo había realizado en las anteriores fases. De acuerdo al Informe de Participación se desarrollaron 294 actividades, en las que participan 18.016 ciudadanos y 3.267 funcionarios públicos. De estas actividades, 110 fueron espacios de divulgación de la propuesta por UPZ. También se incluyen cerca de 72 espacios con instituciones públicas y 9 con Gremios. En los escenarios por UPZ, se realizaba una presentación en la que, con perspectiva técnica se planteaba la propuesta de lo general a lo particular. Se concluía con una modelación de cómo quedaría la UPZ con la nueva norma del POT adoptado.

Estos escenarios de participación de la Fase III, se caracterizaron porque la mayor parte del tiempo se realizaba una exposición de la Propuesta de POT por parte de la SDP, la cual era cuestionada por el empleo de lenguaje técnico especializado, alejado de la cotidianidad y las posibilidades de comprensión del común de la ciudadanía. Una parte muy reducida de tiempo se dejaba para escuchar las voces de los ciudadanos, pero este se reducía debido a que se utilizaba para responder inquietudes sobre ese lenguaje técnico alejado de la ciudadanía. No se presentó tiempo para discutir la propuesta, para hacer propuestas y recomendaciones.

El informe incluye una tabla en la que se muestran estadísticas sobre la proporción de aportes, los participantes versus las temáticas por localidad. (Ver Tabla 17, Proporción de aportes Fase III, que aborda cada temática según el territorio). Sin embargo, en ningún apartado se establece si los aportes fueron acogidos o incluidos en la propuesta o en el articulado.

El Informe de Participación tampoco refleja las múltiples dificultades y los impases que tuvieron que sortear los funcionarios de la Secretaría Distrital de Planeación en algunas UPZs en las que los ciudadanos no permitieron las exposiciones o se negaron a firmar asistencias y, por el contrario, se manifestaron inconformes sobre el proceso de participación y sobre la Propuesta de POT, alegando que se había elaborado de espaldas a los ciudadanos y al territorio. (Casos en UPZ de Teusaquillo, San Cristóbal, Kennedy, Puente Aranda, Suba, etc.).

Finalmente, el apartado más extenso del informe, se detiene en la presentación de cuadros con las cifras y estadísticas de los participantes y aportes por cada una de las 20 Localidades durante la Fase III. Los cuadros presentan las cifras y estadísticas del total de aportes por pertinencia, por UPZ, por actor y total de aportes por temáticas, relacionadas por cada una de las Localidades del Distrito. En el Informe por Localidad se presenta el **detalle de los aportes por UPZ**, destacando que en la mayoría de las localidades se mantiene la tendencia de la ciudad de que la estrategia normativa del suelo urbano es el principal tema de preocupación y registrado en los aportes. Igualmente, queda la sensación de que el tema central del Informe es presentar las estadísticas por Localidad, pero no se establece el destino de los aportes de la ciudadanía, si fueron tenidos en cuenta, cuales fueron incorporados, en dónde o cómo fueron tratados.

VI. Conclusiones

En los documentos insumos, revisados para trabajar el tema de la Gobernanza existen numerosas alusiones, especialmente sobre conflictos, problemas, denuncias y lamentos ciudadanos respecto a gobernanza regional, gobernabilidad y participación, los escenarios abiertos y el trato que se le da a los participantes. Se puede concluir con algunas consideraciones

sobre elementos gruesos relacionados con la Gobernanza y que son motivo de tratamiento en los insumos relacionados.

Sobre Gobernanza Regional. Al respecto se encuentran opiniones que cuestionan la actitud de las administraciones distritales frente a los municipios vecinos para llegar a acuerdos sobre programas y proyectos de carácter regional. Desde hace más de una década, ciudadanos, técnicos, opinadores, académicos y expertos llaman la atención respecto a los retos en este sentido. Se pone de manifiesto la urgente necesidad de abrir escenarios de encuentro, diálogo y concertación con entes territoriales de la región para acordar los planes de ordenamiento regional. Ir más allá de la mirada hegemónica que pretende imponer la Administración Distrital, sobre los municipios y entidades territoriales vecinas a la capital. En el articulado de la Revisión General del POT, se propone un modelo de ordenamiento regional en torno al eje del río Bogotá, en el que se otorga un determinado papel a los municipios cercanos a la ciudad, pero la pregunta es, ¿hasta qué punto Bogotá continuará tratando de imponer sus tesis en materia de ordenamiento a la región?

Respecto a la Gobernanza Regional lo que hoy propone el Distrito es un Modelo de Ordenamiento Regional, que gira en torno a los intereses de la ciudad, es decir nada nuevo. Bogotá, como es costumbre, toma las decisiones y se las impone en la práctica a la región y los municipios vecinos. El modelo propuesto ya le otorga un papel a cada uno de los municipios de la Sabana sin haberles preguntado si su vocación es de ciudad dormitorio, industrial, agrícola u otra. Hasta ahora la integración ha sido impuesta por la vía de los hechos con la provisión de servicios y el establecimiento de infraestructura y la promoción de proyectos como el caso del Parque Turístico en el embalse de San Rafael sin consentimiento del municipio de la Calera. Las decisiones se toman en Bogotá en función de sus intereses, sin importar las necesidades, deseos, recursos y aspiraciones de los municipios vecinos. Es decir, nada de buscar acuerdos o generar consensos para proyectar conjuntamente un modelo de ordenamiento regional.

También es preciso preguntarse si la actitud de la Administración no termina atentando en contra de lo que pretende: la Gobernanza Regional. No se construye una gobernanza regional imponiendo o tratando de imponer sus intereses por encima de las aspiraciones y deseos de los demás.

Sobre la Gobernanza Distrital y con las localidades se percibe un total desconocimiento de las comunidades respecto del papel de las Alcaldías Locales o las Juntas Administradoras Locales. Al referirse al ordenamiento territorial, los ciudadanos no se dirigen al Estado Local, sino que todas sus preocupaciones, quejas y propuestas van dirigidas a la Administración Distrital. El proyecto de articulado propone la ampliación del número de localidades del Distrito (Artículo 21, apartado 3.3.), pero sólo queda en un enunciado, pues si se concibe la necesidad de la descentralización y desconcentración, para lograr una gobernanza local, no se entiende que se excluya del proceso a importantes actores locales, territoriales, sociales y gremiales. El propio Director de ProBogotá en el artículo sostiene que el POT no ha sido debidamente concertado con la comunidad. Y esa sensación de inconformidad se percibe en todos los escenarios de participación desarrollados por la SDP en las UPZ para socializar el proyecto formulado y no debidamente concertado.

Sobre Participación, se presenta una permanente inconformidad de los ciudadanos en torno al desconocimiento de las administraciones sobre las instancias de participación, o lo que plantean y proponen en los pocos espacios, que se les habilitan y la reiterada actitud de NO escuchar las problemáticas y propuestas presentadas por la comunidad y la ciudadanía. En

los últimos años, en temas como el de Cerros Orientales, la Reserva Thomas van der Hammen, el Proyecto Proscenio, entre otros, la queja generalizada es que la Administración Distrital se pone de espaldas a los reclamos y opiniones de los ciudadanos. Generalizada es también la queja de las comunidades, que se sienten afectadas por proyectos o decisiones en materia de ordenamiento territorial, pues consideran que no se les ha tenido en cuenta para participar ni en la estructuración ni de las decisiones de dichos proyectos.

Con respecto a las propuestas se puede plantear que entre los insumos revisados se pueden encontrar toda clase de propuestas desde los lugares comunes que se refieren a mejorar los escenarios de participación, de concertación y de inclusión de las voces ciudadanas en todo el proceso de Revisión del POT, y que se pueden encontrar en la casi totalidad de los registros. También se encuentran propuestas más complejas como las que se refieren a la necesidad de elaborar y adelantar toda una política regional para alcanzar una Gobernanza Regional, realizadas por expertos, académicos y líderes, que han trabajado en la Confluencia Social y Académica. Otras propuestas más complejas fueron elaboradas y trabajadas de manera participativa con organizaciones, comunidades, líderes y lideresas, como el caso de la Mesa Ambiental de Cerros Orientales. Uno de los Documentos insumo, que contiene un diagnóstico de problemas y que formula una importante cantidad de propuestas en todos los temas del POT, es la **Agenda POT de Mujeres** del Consejo Consultivo de Mujeres de Bogotá, la cual se destaca, porque busca incluir el enfoque de género, de derechos de las mujeres y el enfoque diferencial, en las discusiones y en la formulación del POT.

Por otra parte, en el artículo 21 del Proyecto de Revisión General del POT, se propone como estrategia el "*Implementar espacios que permitan a la ciudadanía tener información y participar en la adopción y ejecución de decisiones asociadas al POT*", postulado que la población puede entender como contradictorio e incoherente, dada la actitud de la Administración, tan cuestionada por la ciudadanía, que da muestras de no tener en cuenta las opiniones y deseos de las comunidades en materia de ordenamiento territorial.

De acuerdo a las opiniones, los escenarios de participación abiertos por la Administración se caracterizan porque no son incluyentes para la toma de decisiones, en ellos no se entrega la información suficiente, veraz y oportuna; es una participación pasiva, en la que la Administración presenta sus proyectos y deja muy poco espacio para la opinión de las/os habitantes; no es una participación vinculante pues las propuestas de la ciudadanía no tienen cabida, además, la información entregada se realiza en un lenguaje técnico alejado de las posibilidades de entendimiento de las comunidades, lo cual, además, resulta excluyente y atenta contra un ordenamiento democrático y participativo. Todo ello ha generado una total falta de credibilidad en los procesos de participación: La sensación consecuente es de poco impacto de la participación, generando la natural falta de credibilidad de la población hacia los estamentos gubernamentales; los ciudadanos y las comunidades perciben que la Administración Distrital va en contravía de sus aspiraciones.

Hay una opinión general que manifiesta inconformidad y se percibe la sensación entre los actores ciudadanos, sociales, territoriales, de que el POT, desde el año 2000, ha venido creando un escenario en el que quienes terminan por definir el territorio y el modelo de ocupación en la ciudad son los actores privados, que obedecen a intereses particulares. Es una sensación manifestada por académicos, expertos y líderes participantes de la Confluencia Social y Académica de 2008 y reiterada por líderes y comunidades en casi todos los documentos de investigaciones locales.

Igualmente, resulta reiterada la sensación de que en muchos temas del POT existen conflictos de interés entre funcionarios públicos y actores privados y que, en la decisión sobre temas de

ordenamiento territorial, se presenta la violación del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular. Es el caso de los reportes de prensa revisados sobre Proscenio, de los proyectos como el Sendero de las Mariposas, la Reserva Thomas van der Hammen, en los que funcionarios que a su vez son socios o tienen intereses en Empresas Constructoras toman decisiones, que los favorecen, o el caso del cuestionamiento al propio Alcalde Mayor, que le otorga mayores beneficios a los promotores del Plan Parcial Proscenio, empresas que fueron financiadoras de su Campaña.

El mismo papel relegado y de patio trasero se le otorga a la ruralidad. Las Localidades con amplios territorios rurales no tienen ningún protagonismo ni reconocimiento en políticas tan importantes como la seguridad alimentaria, la formulación de proyectos de sostenibilidad ambiental o desarrollo turístico, que por lo general son impuestos por la Administración Distrital. Mucho menos son tenidas en cuenta las organizaciones campesinas, comunales o los propios campesinos en la construcción de consensos para acordar la Gobernabilidad de sus territorios.

Cuando el proyecto de acuerdo menciona la necesidad de gestionar la reorganización de las localidades promoviendo la descentralización y desconcentración de servicios y funciones, parece una falacia ya que, por el contrario, las políticas ejecutadas por la administración central, en materia de descentralización ha sido precisamente inversas a la propuesta: se le dejan cada vez más funciones a las alcaldías locales y se centralizan los recursos locales para financiar programas y proyectos del Plan de Desarrollo Distrital, despreciando lo decidido por los Encuentros Ciudadanos en los que, supuestamente, se decide sobre las inversiones de las Localidades.

Sobre la **Participación en el actual proceso de Revisión General del POT** se puede concluir que una real participación ciudadana va más allá de presentar estadísticas sobre número de actividades, de participantes, de planillas o fichas tramitadas, de aportes o ideas recogidas. La Secretaría Distrital de Planeación presenta muchas cifras, estadísticas sobre número de actividades, de participantes, de aportes ciudadanos al proceso en cada una de las fases; pero no establece si esos aportes son tenidos en cuenta o incluidos en los documentos de diagnóstico o de formulación de la propuesta.

La participación puede contemplar todo tipo de herramientas pedagógicas de formación y/o capacitación sobre el POT, con el uso de muchos instrumentos didácticos, de comunicación, información; pero si las y los ciudadanos no son realmente tenidos en cuenta e incluidos, en los procesos, los procedimientos y las conclusiones, todo tiende a quedar en la forma y a olvidar los contenidos.

En ninguna parte del **Informe de Participación**, se establece el destino o lo sucedido por los cerca de 22.000 aportes o propuestas que los ciudadanos hicieron durante la larga lista de actividades de participación programadas por la Secretaría en estos tres largos años que ha durado el proceso. Entonces la estrategia de participación implementada por la Secretaría Distrital de Planeación, se ha quedado en la socialización de una propuesta elaborada por un consultor o por el equipo técnico que, siempre se muestra distante tanto en el lenguaje como en la realidad de los sentires, las vivencias y los conocimientos del territorio.

Se trata de la Participación desde arriba, concebida desde la SDP, que contempla muchas herramientas, muchos instrumentos, abre muchos espacios, pero instrumentaliza este derecho fundamental establecido por la Constitución, al utilizarlo para dar un halo de legitimidad a una propuesta que es concebida por un equipo técnico que, para nada tiene en cuenta los aportes de la ciudadanía. Entonces, es una estrategia de participación, que está muy lejos de

los postulados de la misma propuesta de Revisión General del POT que, en su política de Gobernabilidad, contempla que la participación en los procesos de ordenamiento territorial debe ser **decisoria**.

Para nadie es un secreto que la misma norma establece que la participación en los procesos de ordenamiento territorial no es vinculante, lo cual no quiere decir exactamente que no exista voluntad política de la administración para realizar verdaderos ejercicios de gobernanza y participación para garantizar un ordenamiento territorial realmente democrático. Por el contrario, la administración distrital ha sido blanco de enormes críticas, tanto en la opinión pública como en los espacios de participación abiertos en las localidades y las UPZs -en el marco de esta estrategia de participación-, críticas en el sentido de que su propuesta la muestra totalmente de espaldas a los intereses, las aspiraciones y los sentires de la mayoría de ciudadanos.

Resulta redundante el cuestionamiento a los procesos de participación en escenarios de planeación tanto a nivel local como distrital. La participación se queda en el papel, no es vinculante y no son tenidas en cuenta las voces de la ciudadanía. Las recomendaciones recogidas por el Consejo Territorial de Planeación Distrital han sido desconocidas, en los procesos de elaboración del Concepto sobre el POT. Nadie atiende las inquietudes, reclamaciones y propuestas incluidas en los Conceptos producto de innumerables esfuerzos, reuniones y procesos de consulta abordados por el CTPD. Y, al parecer, en esta ocasión no ocurrirá nada distinto. La Administración, una vez emitido el Concepto del CTPD, sea cual sea su orientación, procederá a radicar su proyecto ante el Concejo de Bogotá para allí aprobarlo.

La participación es utilizada, se presentan cifras, listados de participantes, de propuestas, pero nadie se refiere a los planteamientos elaborados por las/os consejeras/os y la ciudadanía. La experiencia de participación en los procesos de ordenamiento del territorio en Bogotá dista mucho de las promesas de concertación de los actores urbanos, públicos y privados; del logro del consenso ciudadano, propios de los postulados del planeamiento estratégico y de la gobernanza, que supone la coordinación de actores, grupos sociales e instituciones en la búsqueda de acuerdos. En este proceso actual, no hubo siquiera intento de acuerdos, tampoco de concertación; la participación se caracterizó por no ir más allá de la información, llegando hasta la consulta, con una dosis considerable de utilización por parte de la Administración.

VII. Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. **Proyecto de Acuerdo** "Por el cual se adopta la **Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.**". Ver: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/POT/5-PROYECTO_DE_ACUERDO_14-06-19/1_PROYECTO_DE_ACUERDO_JUNIO2019.pdf
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. Ver: <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/POT/8-INFORME ESTRATEGIAS DE PARTICIPACION 14-06-19/INFORME DE PARTICIPACION.pdf>
- Cámara de Representantes de Colombia - Comisión Primera. **Ojo al POT de Bogotá**. Bogotá, 2018
- Confluencia social y académica hacia la revisión del POT de Bogotá. **¿Quién ordena a quién, y qué se ordena en el territorio?** Bogotá, 2009.
- Consejo Consultivo de Mujeres de Bogotá – Espacio autónomo. **Agenda POT Mujeres – 2018 Sobre la propuesta del POT**. Bogotá, 2018.
- Daniel Coronell. **La tras escena**. Revista Semana. Bogotá, febrero de 2019.

- Daniel Coronell. **Lo que Peñalosa no quiere explicar**. Revista Semana. Bogotá, 2019.
- Equipo Universidad Nacional de Colombia. **Comparativo entre el POT vigente y el proyecto de POT (2004 – 2018)** Sin editar. Bogotá. 2019.
- Equipo Universidad Nacional de Colombia. **Presentación de informe de cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá mejor para todos"**. Sin editar. Bogotá. 2019. En: https://www.youtube.com/watch?v=r7N-zE_NMU8
- Equipo Universidad Nacional de Colombia. **Memorias del Diplomado: "Participación ciudadana en la planeación del desarrollo y en el ordenamiento territorial de Bogotá. Travesías en tiempos de pos acuerdo"**. Sin editar. Bogotá. 2017.
- El Tiempo. **La Procuraduría le abre investigación a Peñalosa por el caso Proscenio**. Bogotá, 2019.
- El Tiempo. **Defensor del Pueblo, nuevo contradictor de Proscenio**. Bogotá, 2019.
- Consejo Territorial de Planeación Distrital - CTPD. **Aporte al Diagnóstico Territorial. Reserva Thomas Van der Hammen. Contribución a la Revisión POT del Distrito**. Sin editar. Bogotá, noviembre de 2016.
- Javier González Penagos. **Proyecto Proscenio ¿hay un punto de equilibrio?** El Espectador. Bogotá 2019. Revista Territorios, Universidad del Rosario. Bogotá, 2010.
- Lorenzo Morales. **Megaproyecto en Bogotá enfrenta a vecinos**. Revista Semana. Bogotá, febrero de 2019.
- Lucas Correa Montoya. **¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos**.
- Mesa Ambiental de Cerros Orientales. **TERRITORIOS POPULARES, AMBIENTE Y HÁBITAT. Propuestas de Política Pública desde los Cerros Orientales de Bogotá**. Editorial Suramérica. Bogotá, 2009.
- ProBogotá. **Los errores que no podemos volver a cometer en el nuevo POT**. Bogotá, 2019. En: <https://es.slideshare.net/ProBogota/los-errores-que-no-podemos-volver-a-cometer-en-el-nuevo-pot>
- Revista Semana. **Procuraduría abrió investigación a Peñalosa por proyecto Proscenio**. Bogotá, 2019.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de USAQUÉN**. Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de CHAPINERO**. Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de SANTA FE**. Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de SAN CRISTÓBAL**. Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de USME**. Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.

- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de TUNJUELITO.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de BOSA.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de KENNEDY.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de FONTIBON.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de ENGATIVÁ.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de SUBA.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de BARRIOS UNIDOS.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2012.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de TEUSAQUILLO.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de LOS MÁRTIRES.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de ANTONIO NARIÑO.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de PUENTE ARANDA.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de LA CANDELARIA.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de RAFAEL URIBE URIBE.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.

- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de CIUDAD BOLÍVAR.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Universidad Nacional de Colombia. **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LOCALIDAD de SUMAPAZ.** Balance 2000 – 2013 con énfasis en las implicaciones locales. Investigación para la Construcción de insumos hacia la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. 2013.
- Yolanda Gómez Torres. **¿Qué viene para Proscenio y sus vecinos de La Cabrera?** El Tiempo, 2019.

ARTICULACIÓN DEL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO 2016 - 2020 "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS" CON EL PROYECTO DE ACUERDO DE JUNIO 2019 "POR EL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN GENERAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C."

Introducción

El presente documento fue elaborado por la Universidad Nacional de Colombia⁸⁶, Facultad de Artes, con el objetivo de aportar al análisis del Proyecto de Acuerdo de junio de 2019 "*Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*", en adelante Revisión General del POT y, además, realizar un análisis de la articulación con el Acuerdo 645 "*Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos"*", en adelante Plan de Desarrollo, para examinar si la Administración Distrital incurrió en parcialidades o irregularidades.

El documento está conformado por una introducción y el desarrollo de tres temas; el primero presenta las problemáticas en torno al ordenamiento territorial, consistente en una síntesis de los problemas diagnosticados en el Plan de Desarrollo, con énfasis en los temas ambientales, en los usos del suelo y expansión urbana y en la movilidad, estos tres puntos, se analizan a lo largo del documento, porque, coincidentalmente, son los mismos presentados por la Administración Distrital del periodo 1998 - 2000, en el proceso de concertación de temas ambientales y rurales, enfrentando a la CAR y al Ministerio del Medio Ambiente, buscando aprobar trasladar suelos rurales a suelos de expansión urbana en el primer Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá; el segundo tema desarrolla las propuestas contenidas en el Plan de Desarrollo en torno al ordenamiento territorial; el tercero presenta el análisis y articulación de temas de ordenamiento territorial entre el Plan de Desarrollo y la Revisión General del POT; la última parte comprende las conclusiones y la bibliografía.

El documento contiene información extractada y recopilada del Plan de Desarrollo, relacionada con el ordenamiento territorial de Bogotá, presentando las problemáticas identificadas y las principales propuestas de solución planteadas, inherentes al ordenamiento territorial; contiene, además, los principales temas de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo y de la Revisión General del POT, por medio de los cuales se concreta el modelo de ocupación urbano del Distrito Capital, que es compacto, denso y cercano⁸⁷, y el modelo de ocupación rural del Distrito Capital, que es "un patrón de distribución disperso de asentamientos humanos en una matriz de espacios naturales productivos y protegidos"⁸⁸.

1. Problemáticas del Plan de Desarrollo en torno al Ordenamiento Territorial

El Plan de Desarrollo y la Revisión General del POT tratan temas de ordenamiento del territorio, problemáticas y propuestas de solución, relacionados con el modelo de ocupación, usos del suelo, gestión del riesgo ante el cambio climático, estructura ambiental, ecoeficiencia, estructura funcional y de soporte, movilidad y servicios públicos, estructura social y económica,

⁸⁶ Documento elaborado por Medardo Galindo Hernández, Abogado especializado en Derecho Ambiental.

⁸⁷ Artículo 25 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

⁸⁸ Artículo 26 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

centralidades económicas, vivienda, zonas de interés turístico, distritos de innovación, gobernanza, desarrollo regional, enfoque diferencial o poblacional, entre otros.

Se expone a continuación una síntesis de las problemáticas diagnosticadas en el Plan de Desarrollo, relacionadas al ordenamiento territorial, inherentes únicamente a los temas ambientales, a los usos del suelo y expansión urbana y a la movilidad, con la finalidad de reunir y obtener elementos para realizar el análisis de la articulación existente entre el Plan de Desarrollo y la Revisión General del POT, mostrando como la Administración Distrital utiliza estos dos instrumentos de planeación para desarrollar fines contrarios a *"propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de familia y de la sociedad."*⁸⁹

1.1. Ambiente

En el Eje Transversal 3 "Sostenibilidad Ambiental basada en la Eficiencia Energética" del Plan de Desarrollo se diagnostican los problemas, que afectan de manera negativa la Estructura Ecológica Principal de la ciudad. Estos temas son: Pérdida de conectividad, estructura y función ecológica; Incremento de riesgo; Vulnerabilidad de especies nativas; Transformación, alteración o degradación de las coberturas vegetales, de los espacios del agua y del suelo; Dinámicas de afectación de la Estructura Ecológica Principal por la expansión de la frontera agrícola en áreas de bosques, páramos y humedales, y por actividades agropecuarias con alto uso de agroquímicos; Explotación de suelos sin cuidado de las aguas; Afectación de la calidad hídrica del Río Bogotá (vertimiento directo de 76.000 toneladas año de materia orgánica) y demás cuerpos de agua de la ciudad (conexiones erradas, disposición inadecuada de residuos y colmatación de lodos); Riesgo por inundaciones y remoción en masa; Déficit de espacios verdes en Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa; Ocupación ilegal de asentamientos urbanos en zonas no urbanizables, de riesgos o de protección ambiental.

1.2. Uso del suelo y expansión urbana

En el Eje Transversal 1 "Nuevo Ordenamiento Territorial" del Plan de Desarrollo se diagnostican los problemas, con los cuales conviven las/os habitantes capitalinas/os. Éstos son: Dificultad de la accesibilidad a los equipamientos; Déficit cualitativo y cuantitativo de espacio público efectivo; Déficit de infraestructura en el sistema de servicios públicos domiciliarios; Falta de mecanismos en los instrumentos, que faciliten la obtención del suelo para el desarrollo de equipamientos; Intervenciones urbanísticas atomizadas y aisladas (bordes urbano-rurales), que planean pequeñas porciones del territorio sin lograr verdaderas transformaciones; Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda; Déficit de equipamientos colectivos, servicios urbanos básicos y deportivos.

1.3. Movilidad

En el Pilar 2 "Democracia Urbana" del Plan de Desarrollo con el propósito de materializar el principio constitucional de igualdad de todas/os ante la Ley se diagnostican y analizan los siguientes problemas relacionados a la movilidad de la ciudad: Malos diseños y escasez de vías; Falta de andenes aptos para toda la ciudadanía; Congestión y accidentalidad por huecos, ondulaciones y discontinuidades; Malla vial de Bogotá en mal o regular estado (57%); Ciclo-rutas escasas, inconclusas, sin conectividad y no cumplen las condiciones para una circulación segura; Mala calidad e inconformidad ciudadana con el Sistema Integrado de Transporte Público (congestión en estaciones, demora en la frecuencia del servicio e inseguridad), el Transporte Público Colectivo y el servicio de Transporte Público Individual (taxi);

⁸⁹ Artículo 2 del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos".

Sistema de semaforización desactualizado; Señalización inadecuada y vandalizada; Parqueo indiscriminado en vías y descontrolado en el espacio público; Incremento de vehículos y motos; Más de 500 muertos al año por accidentes de tránsito.

2. Propuestas del Plan de Desarrollo en torno al Ordenamiento Territorial

La Administración Distrital ha incluido en el Plan de Desarrollo temas de ordenamiento territorial, como se demostrará a continuación, desarrollando con más énfasis los temas de su mayor interés (ambiente, uso del suelo y expansión urbana y movilidad), para lo cual ha derogado Actos Administrativos, promulgado otros, relacionados con el ordenamiento territorial, intentando modificar el modelo de ciudad como se refleja en el Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT, concertado con la CAR⁹⁰, teniendo en cuenta que algunos organismos de control hacen más seguimiento al cumplimiento o incumplimiento de los indicadores y de las metas de los Planes de Desarrollo que a los indicadores y metas de los Planes de Ordenamiento Territorial.

El Plan de Desarrollo, en los 3 Pilares y 4 Ejes Transversales, formula las estrategias para alcanzar su objetivo: La felicidad para todas/os⁹¹. A continuación se presentan las principales estrategias, correspondientes a los temas ambientales, a los usos del suelo y expansión urbana y a la movilidad, propuestas para orientar y propiciar transformaciones en la manera de vivir de las/os habitantes de Bogotá, para ordenar el territorio y hacer de la ciudad un medio para vivir bien y mejor.

2.1. Sostenibilidad Ambiental basada en la Eficiencia Energética

En el Eje Transversal 3 "Sostenibilidad Ambiental basada en la Eficiencia Energética" del Plan de Desarrollo el programa presentado para la "Recuperación y Manejo de la Estructura Ecológica Principal" se concreta en las siguientes estrategias o propuestas, relacionadas con el ordenamiento territorial: Evaluación del diseño actual de la Estructura Ecológica Principal a fin de incorporar espacios de alto valor ambiental, reconocerlos como suelo de protección y protegerlos en el marco de la normativa vigente, declarando o ampliando áreas protegidas; Mejorar la oferta de bienes y servicios ecosistémicos de la ciudad y la región, generando condiciones de adaptabilidad al cambio climático mediante la consolidación de la Estructura Ecológica Principal; Diseño y construcción de obras civiles para el desarrollo de actividades de educación ambiental y recreación pasiva en humedales y parques de montaña, de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, áreas de interés ambiental y áreas de riesgo por remoción en masa; Consolidar la visión de ciudad generando actuaciones urbanísticas sostenibles, la armonización de los usos del suelo y el reconocimiento de la Estructura Ecológica Principal como eje del ordenamiento del territorio, siendo el suelo rural la principal estrategia para su protección y conservación; Controlar los procesos de expansión sobre los ecosistemas protegidos en el suelo rural; Articulación para la gestión de conservación en la cuenca del Río Bogotá y en los cerros orientales como lo ordenan las Sentencias del Consejo de Estado⁹².

⁹⁰ "Acta de Concertación de los asuntos ambientales del proceso de Revisión General del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." suscrita entre la CAR y Bogotá D.C. del 4 junio 2019.

Resolución N°. 1628 del 6 de junio de 2019 "Por la cual se acoge el acta de concertación de los asuntos ambientales concernientes al proyecto de revisión general y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial-POT de Bogotá" expedida por la CAR.

Resolución 01307 del 7 de junio de 2019 "Por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales de la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente.

⁹¹ Artículo 2 del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos".

⁹² Sentencia de Acción popular N°.25000-23-27-000-2001-90479-01. Acumulados N°.2000-0428, 2001-0122, 2001-0343. Actor Popular: Gustavo Moya Ángel y otros. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Magistrado Ponente: Doctor Marco Antonio Velilla Moreno. 28 de marzo de 2014.

En la práctica la Administración Distrital ha realizado conductas contrarias a las estrategias planteadas en el Eje Transversal 3 "Sostenibilidad Ambiental basada en la Eficiencia Energética" del Plan de Desarrollo, por ejemplo, derogando Actos Administrativos expedidos para la protección de áreas de fundamental importancia para la conservación de la Estructura Ecológica Principal⁹³, dejando la posibilidad de desarrollar actividades mineras y proyectos urbanísticos en el caso del bosque subxerofítico, o en el borde norte permitiendo el desarrollo de proyectos urbanísticos (Ciudad Norte) o, por ejemplo, valiéndose de la Sentencia del Consejo de Estado⁹⁴ sobre el saneamiento y descontaminación del Río Bogotá para "legalizar y/o legitimar" intereses contrarios a los objetivos enunciados en el Plan de Desarrollo⁹⁵ y en la Revisión General del POT⁹⁶.

Con lo expuesto anteriormente se puede iniciar una reflexión y análisis sobre la forma como la Administración Distrital, valiéndose de la Sentencia relacionada con el saneamiento y recuperación del Río Bogotá, pretende o busca legalizar la sustracción y realíderación de la Reserva Forestal Thomas van der Hammen, para consolidar el proyecto Ciudad Norte, incluidas zonas de la Unidad de Planeamiento Rural - UPR Zona Norte⁹⁷, introduciendo el tema en el articulado de la Revisión General del POT para que posteriormente, en el marco del cumplimiento de la misma Sentencia del Río Bogotá, quede como cosa juzgada, sin tener en cuenta que, de acuerdo con otra Sentencia del Consejo de Estado⁹⁸ de 2006, ya es cosa juzgada. Con el propósito de presentar argumentos para el análisis propuesto, se evidencia el cambio realizado en el artículo 459 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019, respecto al artículo 453 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT, subido a la página web de la Secretaría Distrital de Planeación en noviembre 2018, donde se elimina el numeral 1, que prescribía

"La decisión sobre la viabilidad de la propuesta de realíderación, recategorización y sustracción de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D.C. "Thomas Van der Hammen" que profiera la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para dar cumplimiento (sic) Auto proferido en el marco de la Acción Popular No. 2001-00479-02, el 22 de octubre de 2018 por la Subsección B, Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por el cual se resuelve el cumplimiento (sic) No. 76 a las ordenes 4.23 y 4.25 sobre conectividad de Cerros Orientales-Lagos de Torca-Reserva Thomas Van der Hammen-Humedal La Conejera y el Conejito-Quebrada La Salitrosa-Cerro del Majuy-Páramo de Guerrero"

Sentencia de Acción popular N°.25000-23-25-000-2005-00662-03. Actora: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. 5 de noviembre de 2013.

⁹³ Ejemplo 1. Resolución N°.1197 de la Secretaría Distrital de Ambiente de agosto 2 de 2013, por la cual se adoptan medidas de protección de un ecosistema de Bosque Subxerofítico (148.14 ha), localizado en el sector denominado Cerro Seco - Arbozadora Alta, la cual fue derogada por Resolución N°.520 del 23 de febrero de 2017.

Ejemplo 2. Resolución N°.835 de 24 junio 2015 de la Secretaría Distrital de Ambiente, "Por medio de la cual se declara de utilidad pública e interés social áreas de terreno prioritarias para consolidar la conectividad ecológica, protección y restauración de los valores ambientales entre los Cerros Orientales, el área de Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá D. C., "Thomas van der Hammen" y el Río Bogotá y se adoptan otras determinaciones", la cual fue derogada por la Resolución N°. 2228 de la Secretaría Distrital de Ambiente el 14 de diciembre de 2016, por la cual se deroga la Resolución 835 de junio 24 de 2015.

⁹⁴ Sentencia de Acción popular N°.25000-23-27-000-2001-90479-01. Acumulados N°.2000-0428, 2001-0122, 2001-0343. Actor Popular: Gustavo Moya Ángel y otros. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Magistrado Ponente: Doctor Marco Antonio Velilla Moreno. 28 de marzo de 2014.

⁹⁵ Artículo 2 del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos".

⁹⁶ Artículos 7 y 8 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

⁹⁷ Decreto Distrital 435 de 3 noviembre 2015 "Por el cual se adopta la Unidad de Planeamiento Rural - UPR Zona Norte que reglamenta la Pieza Rural Norte de Bogotá, D.C."

⁹⁸ El Consejo de Estado, mediante Sentencia de Acción de nulidad N°. 11001- 03 - 24 - 000 - 2000 - 6656 - 01 de diciembre 11 de 2006, negó la petición de nulidad interpuesta por el Alcalde Enrique Peñalosa Londoño contra las Resoluciones 1153 de 1999, 327, 475 y 621 de 2000, ratificando la competencia del Ministerio del Medio Ambiente para la expedición de estos Actos Administrativos. De acuerdo con esta sentencia las Resoluciones demandadas gozan de la presunción de legalidad.

(sic), es una determinante de superior jerarquía para la formulación de la actuación urbana integral Ciudad Norte."

2.2. Uso del suelo y expansión urbana

En el Eje Transversal 1 "Nuevo Ordenamiento Territorial"⁹⁹ del Plan de Desarrollo, los programas "Información relevante e integral para la planeación territorial"¹⁰⁰, "Proyectos urbanos integrales con visión de ciudad"¹⁰¹ y "Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos"¹⁰² se concretan en las siguientes estrategias o propuestas, relacionadas con el ordenamiento territorial:

Formular el Plan de Ordenamiento Territorial definiendo **el modelo y la estrategia de ordenamiento** para orientar la ciudad en los próximos años, siendo un articulador en la intervención territorial y permitiendo una eficiente **gestión del suelo** a través de los desarrollos normativos y su armonización con los proyectos **estratégicos**, respondiendo a las necesidades poblacionales enmarcadas en las políticas públicas con especial atención en las políticas de discapacidad y fenómeno de habitabilidad en calle; Generar **acciones urbanísticas e instrumentos de planificación**, gestión y financiación para concretar la **visión de ciudad y proyectos estructurantes**; Diseñar instrumentos para intervenciones urbanas autofinanciables de renovación (vías, parques vecinales y de bolsillo); Viabilizar suelo para el mejoramiento de acceso a equipamientos, vías y vivienda; Viabilizar áreas para soportes urbanos estructurales para aumentar las calidades de habitabilidad y reducir los déficits cualitativos y cuantitativos; Verificación de participación en plusvalía de acuerdo al valor del suelo.

En el Eje Transversal 1 "Nuevo Ordenamiento Territorial" del Plan de Desarrollo, el Alcalde incluye dos de los temas de su interés "uso del suelo y expansión urbana" y "ambiente", intentando modificar el uso del suelo de rural a suelo de expansión urbana para desarrollar **Proyectos territoriales estratégicos**, incluyendo, en la Revisión General del POT, las Ciudades La Conejera, Arrayanes y Encenillos en el área rural del Borde Norte y en parte del polígono de la Reserva Forestal Regional Productora del Norte de Bogotá, D.C., "Thomas van der Hammen", proponiendo, en el Borde Sur, la Ciudad Usme y proyectando, en el Borde Occidental, la Ciudad Río, ubicada, en parte, en el valle aluvial del Río Bogotá¹⁰³.

El segundo tema, relacionado con el ambiente, también originado en el Plan de Desarrollo a través del programa "Proyectos urbanos integrales con visión de ciudad"¹⁰⁴, "*busca consolidar la visión de ciudad a partir de la generación de actuaciones urbanísticas sostenibles, la armonización de los usos del suelo y el reconocimiento de la Estructura Ecológica Principal como eje del ordenamiento del territorio*"¹⁰⁵ y se "materializa" en los Proyectos Estructurantes¹⁰⁶ de la Revisión General del POT, entre los cuales se encuentran: 1. Ambiente y espacio público: El proyecto de construcción del Circuito Ambiental (Parques Ecológicos Distritales de Humedal, Parques Lineales Hídricos y la conexión con los Parques Ecológicos Regionales, entre otros). 4. Infraestructura de servicios públicos: "... *ampliación y construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales Salitre, Canoas (en el municipio de Soacha) y Norte en el caso de definirse.*"¹⁰⁷

⁹⁹ Artículo 36 del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos".

¹⁰⁰ Artículo 37 del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos".

¹⁰¹ Artículo 38 del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos".

¹⁰² Artículo 39 del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos".

¹⁰³ Artículo 309 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹⁰⁴ Artículo 38 del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos".

¹⁰⁵ Bases del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos". Sección II. Tomo 1. Página 345.

¹⁰⁶ Artículo 310 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹⁰⁷ Artículo 310 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

2.3. Movilidad

En el Pilar 2 "Democracia Urbana" el programa "Mejor Movilidad para Todos"¹⁰⁸ del Plan de Desarrollo tiene como estrategia estructurar el Sistema Integrado de Transporte Masivo, compuesto por Transmilenio y Metro, la ampliación de la red de troncales del Transmilenio, la contratación y construcción de la primera línea del Metro, la construcción y conservación de infraestructura vial, la nueva infraestructura de ciclorrutas y la actualización del Plan Distrital de Seguridad Vial y su implementación para los motociclistas. Este programa se articula con la Revisión General del POT por medio de los Proyectos estructurantes relacionados con la infraestructura del sistema de transporte y las troncales de Transmilenio, el Metro, Trasmicaables Aéreos y la red férrea de integración regional¹⁰⁹.

El programa "Mejor Movilidad para Todos" del Plan de Desarrollo y el Proyecto Estructurante de la Revisión General del POT coinciden con la Política sobre la vialidad y el transporte de la Administración Distrital del periodo 1998 - 2000 "1. Poner en marcha el Sistema Integrado de Transporte Masivo, conformado por el Sistema Metro Línea 1, el Sistema de Transporte Masivo por Corredores Preferenciales (Troncales) y el Sistema de Ciclorrutas"¹¹⁰. Así como con los "Componentes del sistema de transportes": "1. Sistema de Transporte Masivo Metro: Primera línea de Metro. 2. Sistema Integrado de Corredores Troncales de Buses y Rutas Alimentadoras."¹¹¹

Hoy las/os Bogotanas/os no tienen Metro. El Alcalde Enrique Peñalosa Londoño, después de haber incluido el Metro en el Pilar 2 del Plan de Desarrollo y en el Artículo 310 de la Revisión General del POT, en su intervención, inaugurando el evento empresarial EXMA 2019, expresó: "... en ciudades como Bogotá la única posibilidad de tener transporte masivo a la larga es sistemas tipo TransMilenio no es la mejor manera es la única"¹¹².

3. Análisis y articulación de temas de ordenamiento territorial entre el Plan de Desarrollo y la Revisión General del POT

De un análisis comparativo de la Revisión General del POT con el Plan de Desarrollo afloran importantes diferencias sustanciales. El modelo de ciudad incluyente, promisorio de una mejor calidad de vida, de felicidad, de bienestar para sus habitantes, presentado en el Plan de Desarrollo, no se evidencia en el articulado de la Revisión General del POT, que, una vez aprobado, regirá el destino de las/os ciudadanas/os por los próximos doce años. El propósito ético de fundamentar el ordenamiento del territorio para alcanzar la felicidad como "un bien supremo del ser humano, ... la justicia social, la seguridad ciudadana ... en procura del mejoramiento de la calidad de vida", citado en el Artículo 1 de la Revisión General del POT, no se desarrolla a lo largo de los 560 artículos.

La Administración Distrital debe desarrollar el Programa de Ejecución previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, según lo establecido en la Ley 388 de 1997¹¹³, de acuerdo con las prioridades, la programación de actividades y los recursos definidos en el Plan Distrital de Desarrollo¹¹⁴. La definición de corto, mediano y largo plazo de los programas y proyectos del Programa de Ejecución, contenido en el Anexo N°.17 "Programa de Ejecución General del

¹⁰⁸ Artículo 27 del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos".

¹⁰⁹ Artículo 310 numeral 3 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹¹⁰ Artículo 105 numeral 1 Decreto Distrital 619 de 2000 "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital".

¹¹¹ Artículo 175 numerales 1 y 2 del Decreto Distrital 619 de 2000 "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital".

¹¹² Intervención del Alcalde Enrique Peñalosa Londoño en el evento de innovación empresarial EXMA 2019 Bogotá, Colombia. 27 y 28 de mayo 2019.

¹¹³ Artículo 18 de la Ley 388 de 1997.

¹¹⁴ Artículo 315 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

POT¹¹⁵, obligatoriamente deben integrarse al Plan de Inversión de su correspondiente Plan Distrital de Desarrollo¹¹⁶.

Además, el Programa de Ejecución debe contener "... *los proyectos territoriales estratégicos, los proyectos territoriales estructurantes, los proyectos territoriales detonantes, y los programas de urbanismo estratégicos y básicos,...*"¹¹⁷.

Estos proyectos territoriales estratégicos, estructurantes, detonantes y, también, los programas de urbanismo, incluidos en la Revisión General del POT, coinciden y se articulan con los programas y proyectos, contenidos en el Plan de Desarrollo. Es de resaltar, nuevamente, que el enfoque tanto en la Revisión General del POT como en el Plan de Desarrollo se concentra en los temas de usos del suelo y expansión urbana (transformación de áreas rurales en áreas de expansión urbana en los bordes de la ciudad), ambiente (modificación de la Estructura Ecológica Principal y "... *construcción del Circuito Ambiental, el cual incluye, entre otros, los Parques Ecológicos Distritales de Humedal, Parques Lineales Hídricos y la conexión con los Parques Ecológicos Regionales.*"¹¹⁸) y movilidad (fortificación del sistema unimodal de transporte - Transmilenio).

Los parámetros y directrices de obligatorio cumplimiento para el ajuste del Programa de Ejecución y para la ejecución de los proyectos y programas de corto, mediano y largo plazo, y los criterios para priorizar los proyectos y programas del Programa de Ejecución, que debe ser integrado al Plan de Inversión del Plan de Desarrollo, son desarrollados en los artículos 317, 318 y 319 de la Revisión General del POT.

Es muy importante que los organismos de control, el Consejo Territorial de Planeación Distrital, las veedurías ciudadanas, las organizaciones sociales y las/os ciudadanas/os hagan un riguroso seguimiento y evaluación al Programa de Ejecución del nuevo POT para garantizar su ejecución y cumplimiento.

3.1. ¿Cómo se articulan estos dos instrumentos de planeación?

Se analiza a continuación la articulación entre el Plan de Desarrollo y la relación con la Revisión General del POT, inherente únicamente a los temas ambientales, a los usos del suelo y expansión urbana y a la movilidad.

Los Planes de Desarrollo, de acuerdo con las normas jurídicas, deben incluir los programas y proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial para su ejecución, por medio de los cuales se concreta el modelo de ocupación del territorio. Sin embargo, la actual Administración Distrital, en la ejecución de los programas y proyectos, incluidos en el Plan de Desarrollo, se ha enfocado principalmente en ejecutar aquellos relacionados con el tema ambiental, con los usos del suelo y expansión urbana y con la movilidad; estos programas y proyectos (infraestructura ilegal en la ronda de ríos, quebradas y humedales, sendero en la franja de los Cerros Orientales, Ciudad Río en el valle aluvial del Río Bogotá, urbanización del Borde Norte, implementación del Transmilenio) tienen implicaciones sociales, económicas, jurídicas y políticas, su ejecución vulnera derechos fundamentales e intereses colectivos y beneficia a grupos o sectores económicos como los urbanizadores y los transportadores.

Además, analizando la Revisión General del POT, aparecen de nuevo los programas y proyectos relacionados con el tema ambiental (Proyectos Estructurantes: Parques Ecológicos

¹¹⁵ Artículo 315 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹¹⁶ Artículo 316 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹¹⁷ Artículo 315 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹¹⁸ Numeral 1 del Artículo 310 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

Distritales de Humedal, Parques Lineales Hídricos, ciclo infraestructura)¹¹⁹, con los usos del suelo y expansión urbana (Proyectos territoriales estratégicos: Ciudad Norte - compuesta por cuatro ciudades, Lagos de Torca, Ciudad La Conejera, Ciudad Arrayanes y Ciudad Encenillos -; Ciudad Río; Lagos del Tunjuelo y Ciudad Usme)¹²⁰ y relacionados con la movilidad (Proyectos Estructurantes: Troncales de Transmilenio)¹²¹, coincidiendo con los mismos programas y proyectos, que la Administración Distrital, en el marco de la formulación del primer POT de la ciudad, entre 1998 y 2000, presentó a la CAR para la concertación; ante la imposibilidad de un acuerdo entre las dos Entidades, intervino el Ministerio del Medio Ambiente, resolviendo el asunto por medio de las Resoluciones 475 y 621 de 2000.

En materia ambiental, por ejemplo, en el Eje Transversal 3 "*Sostenibilidad Ambiental basada en la Eficiencia Energética*"¹²² del Plan de Desarrollo la estrategia para "*Mejorar la configuración de la Estructura Ecológica Principal*"¹²³ prevé la evaluación del actual diseño de la Estructura Ecológica Principal a fin de incorporar espacios de alto valor ambiental, reconocerlos como suelo de protección y protegerlos en el marco de la normativa vigente, declarando o ampliando áreas protegidas. En la Revisión General del POT se modifica la estructura del territorio del Distrito Capital, ordenando el territorio en las siguientes estructuras: 1. Ambiental y de espacio público; 2. Funcional y de soporte; 3. Social y económica¹²⁴.

Relacionado con los usos del suelo y la expansión urbana en la Revisión General del POT el modelo de ocupación se concreta a través de proyectos territoriales estratégicos como Ciudad Río¹²⁵, con la posibilidad de afectar de manera negativa el valle aluvial del Río Bogotá en sus 270 metros, porque la Administración Distrital y la CAR han emitido una serie de Actos Administrativos, entre 2017 y 2019, por medio de los cuales han eliminado indirectamente parte de los 270 metros del valle aluvial del Río Bogotá, abriendo la posibilidad de desarrollar proyectos urbanísticos bajo la figura de Planes Parciales, garantizando así en el futuro la figura jurídica de derechos adquiridos.

A continuación, se relacionan los Actos Administrativos promulgados por la Administración Distrital y la CAR entre 2017 y 2019, por medio de los cuales "modificaron" el mapa 4 del Decreto Distrital 190 de 2004 (actual POT) relacionado con el valle aluvial del Río Bogotá desde el humedal La Conejera hasta la confluencia del Río Tunjuelo

1. La Secretaría Distrital de Planeación promulga la Resolución N°.1972 de noviembre 24 de 2017, por la cual se actualiza el plano N°. 4 (valle aluvial del Río Bogotá) "Amenaza por inundación" del Decreto Distrital 190 de 2004.
2. La Secretaría Distrital de Planeación promulga la Resolución N°.1060 de julio 19 de 2018, por la cual se actualiza el mismo plano N°.4 (valle aluvial del Río Bogotá) "Amenaza por inundación" del Decreto Distrital 190 de 2004.
3. La Secretaría Distrital de Planeación promulga la Resolución N°.1631 de noviembre 9 de 2018, por la cual se actualiza nuevamente el plano N°.4 (valle aluvial del Río Bogotá) "Amenaza por inundación" del Decreto Distrital 190 de 2004.
4. La CAR expide la Resolución 497 de febrero 21 de 2019, por la cual adopta la variación del ancho de la franja de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Río Bogotá - ZMPA para el área correspondiente al borde occidental de Bogotá.

¹¹⁹ Numerales 1 y 3 del Artículo 310 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹²⁰ Numeral 1 del Artículo 309 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹²¹ Numeral 3 del Artículo 310 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹²² Artículo 51 del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos".

¹²³ Bases del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos". Sección II. Tomo 1. Página 434.

¹²⁴ Artículo 44 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹²⁵ Artículo 309 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

Surge una pregunta para los funcionarios responsables de la Administración Distrital ¿Qué pasó con los 270 metros del valle aluvial del Río Bogotá, fueron eliminados a favor de los urbanizadores o siguen haciendo parte del Río Bogotá?

Es de precisar que el Proyecto territorial estratégico Ciudad Río ya estaba incorporado en el articulado de la Revisión General del POT desde el mes de noviembre de 2018, cuando la Secretaría Distrital de Planeación subió a su página web el Proyecto de Acuerdo para la Revisión General del POT, antes que la CAR expidiera la Resolución N°. 497 de febrero 21 de 2019, por la cual adopta la variación del ancho de la franja de la zona de manejo y preservación ambiental del Río Bogotá - ZMPA para el área correspondiente al Borde Occidental de la ciudad de Bogotá.

Con la expedición de la Resolución 497 de 2019 de la CAR surgen algunas preguntas ¿Cómo queda el polígono de los 270 metros del valle aluvial del Río Bogotá entre el humedal La Conejera y la confluencia del Río Tunjuelo? ¿Lo incorporan a suelo de expansión urbana? ¿Qué sucede con el Parque de Protección por riesgos, localizado entre el Centro Comercial Bima y la confluencia del Río Tunjuelo con el Río Bogotá, concertado entre la CAR y el Distrito Capital en el Acta 124 de enero de 2013? ¿Cómo quedaron la cartografía y las coordenadas del valle aluvial del Río Bogotá en el POMCA del 2 abril de 2019? En el ejercicio de socialización de la Revisión General del POT, estos temas fueron debida y pedagógicamente presentados y explicados a las/os participantes?

En la Revisión General del POT, los otros proyectos territoriales estratégicos de crecimiento son: Ciudad Norte (Lagos de Torca, Ciudad la Conejera, Ciudad Arrayanes, Ciudad Encenillos), Lagos del Tunjuelo y Ciudad Usme¹²⁶. El debate sobre la necesidad o la justificación de estos proyectos, relacionados con el uso del suelo y expansión urbana, surge a partir de las cifras del censo poblacional de 2018, realizado por el DANE, cuestionando las proyecciones de población, con las cuales la Administración Distrital justifica desarrollar estos proyectos. Según el DANE la población de Bogotá es hoy de 7'200.000 habitantes, mientras la Administración Distrital elabora la Revisión General del POT sobre una cifra superior a 7'980.000, señalando que la población de Bogotá se ha desplazado a los municipios de la región y por tanto la población total de la ciudad-región es superior a 9'900.000 habitantes¹²⁷. La diferencia es considerable y origina preguntas y dudas sobre si realmente existe la necesidad de ampliar el perímetro urbano para construir viviendas y equipamientos en los bordes de la ciudad o si simplemente se busca beneficiar los intereses de los urbanizadores.

Los actuales argumentos de la Administración Distrital, expuestos en la Revisión General del POT, coinciden con las cifras de población utilizadas entre 1999 y 2000, cuando el Distrito Capital también "requería" suelo urbanizable, pronosticando un incremento de la población superior a 1.700.000 habitantes; el tema del uso del suelo y expansión urbana fue uno de los principales desacuerdos entre el Distrito Capital y la CAR, tal como se puede verificar en la Resolución N°. 1869 de 1999 de la CAR. A raíz de los argumentos técnicos expuestos por la CAR, sustentando la inviabilidad técnica de urbanizar el Borde Norte, entre otras, porque esta zona representaba un gran valor patrimonial para el Distrito, por sus valores hidrológicos, hidrogeológicos, edafológicos, biológicos y paisajísticos, intervino el Ministerio del Medio Ambiente, por medio de cuatro Actos Administrativos¹²⁸ y contratando un Panel de Expertos, que rindió concepto técnico favorable en defensa del Borde Norte y contra la conurbación.

Con lo expuesto puede reflexionarse o abrirse un debate sobre una presunta manipulación de los instrumentos de planeación, específicamente, del Plan de Desarrollo y de la Revisión

¹²⁶ Artículo 309 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹²⁷ Memoria Justificativa del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹²⁸ Resoluciones 583 y 1153 de 1999 y 475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente.

General del POT, por parte de la Administración Distrital, utilizando estos dos instrumentos estratégica y políticamente en beneficio de intereses particulares, introduciendo un modelo de ocupación y de transformación física del territorio contrario a las reales necesidades de las/os habitantes de Bogotá. Los proyectos territoriales estratégicos de la Revisión General del POT, presentados en el Artículo 309, concretan el modelo de ocupación, desarrollado en el Capítulo 1¹²⁹, y son el objetivo de las cuatro políticas de la Revisión General del POT (Política de ecoeficiencia¹³⁰, Política de equidad¹³¹, Política de competitividad¹³² y Política de gobernabilidad y gobernanza¹³³) para fundamentar "... el propósito ético de alcanzar la felicidad como un bien supremo del ser humano, bajo los principios generales de... la belleza, ..."134.

Analizando estos proyectos territoriales estratégicos¹³⁵, incorporados en la Revisión General del POT, se observa que corresponden en parte a la denominada "Ciudad Soñada", que ya hace 20 años el mismo Alcalde Enrique Peñalosa Londoño intentó incluir en el primer POT de la ciudad, sin poderlo lograr debido a que, en esa época, la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente lo impidieron por medio de la Resolución CAR 1869 de 1999 y de las Resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente (siendo hoy cosa juzgada)¹³⁶. Los Proyectos territoriales estratégicos, a los que se refiere el Artículo 309 de la Revisión General del POT, ponen las bases para realizar lo que algunos medios de comunicación denominan "volteo de tierras". La CAR y el Distrito Capital han aprobado la posibilidad de desarrollar estos proyectos en el Acta de Concertación¹³⁷ y en la Memoria Justificativa¹³⁸ del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT; esto implica la posibilidad que los estrados judiciales en el futuro diriman estas controversias, originadas en el incumplimiento de las normas jurídicas establecidas, vulnerando, entre otras, el principio de progresividad y no regresividad en materia ambiental, a no ser que el Concejo Distrital, ejerciendo sus facultades constitucionales y legales, lo impida.

Continuando el análisis, en materia de movilidad la Revisión General del POT propone como medio de transporte público de pasajeros el Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), compuesto principalmente por Transmilenio (BRT) y Metro. Esta decisión de la Administración Distrital no tiene en cuenta los diferentes modos de transporte y tecnologías limpias existentes y eficientes en diferentes ciudades del mundo y tampoco el tamaño y las dinámicas de la ciudad para que las/os habitantes puedan tener un servicio de transporte de calidad, una mejor calidad de vida en términos de movilidad, perdiendo menos tiempo en los desplazamientos y no afectando la salud a causa de la contaminación originada en la emisión de material particulado, producto de combustibles fósiles.

Es un error de la Administración Distrital imponer un sistema de transporte unimodal para una ciudad de más de 7'000.000 de habitantes, teniendo como eje central, estructurador y dina-

¹²⁹ Artículo 22 al 27 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹³⁰ Artículo 6 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹³¹ Artículo 10 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹³² Artículo 14 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹³³ Artículo 18 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹³⁴ Artículo 1 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹³⁵ Artículo 309 del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.

¹³⁶ El Consejo de Estado, mediante sentencia de Acción de nulidad N°. 11001- 03 - 24 - 000 - 2000 - 6656 - 01 de diciembre 11 de 2006, negó la petición de nulidad interpuesta por el Alcalde Enrique Peñalosa Londoño contra las Resoluciones 1153 de 1999, 327, 475 y 621 de 2000, ratificando la competencia del Ministerio del Medio Ambiente para la expedición de estos actos administrativos. De acuerdo con esta sentencia las Resoluciones demandadas gozan de la presunción de legalidad.

¹³⁷ "Acta de Concertación de los asuntos ambientales del proceso de Revisión General del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." suscrita entre la CAR y Bogotá D.C. del 4 junio 2019. Consideraciones 9 y 10. Páginas 18 a 22.

¹³⁸ Memoria Justificativa del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019. Numeral 2.3.7. Nuestra ruralidad debe integrarse al territorio (INTEGRAR LO RURAL). Páginas 27 a 30.

mizador del sistema de movilidad el Transmilenio, que no soluciona la problemática del transporte y genera conflictos sociales como la afectación de la salud. Además, convertir el metro subterráneo con estudios de diseño en un metro aéreo sin estudios de diseño en alimentador de Transmilenio es otro error de la Administración, que perjudica a las/os ciudadanas/os.

4. Conclusiones

Desde hace varias décadas se han identificado y reconocido los complejos problemas relacionados con el ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá, desafortunadamente diferentes factores negativos, como la desarticulación entre las Entidades, la corrupción, la falta de voluntad política, el desconocimiento de la participación ciudadana, entre otros, no han permitido lograr soluciones eficaces, efectivas y definitivas.

Entre los años 1998 y 2000 en el proceso de concertación del primer POT de la ciudad, realizado por parte del Distrito Capital y la CAR, los principales problemas también eran relacionados con la Estructura Ecológica Principal de la ciudad, con el uso del suelo y expansión urbana y la conformación del corredor ecológico en el Borde Norte entre los cerros orientales y el valle aluvial del Río Bogotá, con los vertimientos y tratamientos de aguas residuales, el control y explotación de las aguas subterráneas y la definición del perímetro urbano en el corredor de la Autopista Norte, entre otros.

El Distrito Capital no necesita expandir la ciudad hacia los bordes oriente, occidente, norte y sur, porque se afecta de manera negativa la Estructura Ecológica Principal, se cambia la categoría de suelo rural a suelo de expansión urbana y se vulneran los derechos colectivos, consagrados en la Constitución Política, beneficiando intereses de sectores económicos como los urbanizadores.

Incorporar en el POT un sistema de transporte unimodal, como el Transmilenio, para una ciudad de 7'200.000 habitantes no es la solución idónea para hacer de Bogotá una ciudad mejor para todas/os, existiendo diferentes alternativas de transporte público masivo, ecológico y eficiente.

Han transcurrido más de veinte años desde que la Administración Distrital presentó el primer proyecto de POT a la CAR (1998) y los mismos problemas, no solo no se han resuelto, sino que por el contrario se han agudizado, incrementado y más grave aún judicializado; es como si el tiempo se hubiera detenido en la ciudad de Bogotá.

De los tres temas desarrollados en el presente documento, ambiente, uso del suelo y expansión urbana y movilidad, el Alcalde intentó incluir los dos primeros en el POT del 2000 y tanto la CAR como el Ministerio del Medio Ambiente se lo impidieron y también ahora vuelve a incluirlos en la actual Revisión General del POT, lo cual sirve de ejemplo para demostrar la presunta manipulación, que en Bogotá hace la actual Administración Distrital en relación con los dos instrumentos de planeación, cómo jugó con los dos instrumentos, como jugó políticamente y cómo viene jugando estratégicamente con los dos instrumentos de planeación, poniendo al Plan de Desarrollo a realizar actividades de ordenamiento territorial y dejando el ordenamiento territorial para el final del periodo y así introducir un modelo de ciudad conveniente a intereses privados por medio del cambio del uso del suelo y la expansión urbana. Es decir que el Plan de Desarrollo y la Revisión General del POT pueden estar siendo utilizados para favorecer intereses individuales en contra de los derechos e intereses colectivos.

Las problemáticas presentes en la ciudad de Bogotá están identificadas y diagnosticadas, los problemas, que afectan la vida cotidiana de las/os habitantes, son reales, no son problemas políticos, no pertenecen a un partido, ni cambian cada cuatro años con el cambio de un Alcalde, ergo hay que tomar conciencia que se deben resolver para mejorar la calidad de vida

de las personas, porque un impactante slogan no cambia la calidad de vida de las/os ciudadanas/os. Porque el derecho constitucional "a gozar de un ambiente sano"¹³⁹ se concreta cambiando la calidad del aire de la ciudad, disminuyendo o eliminando la contaminación, promoviendo medios de transporte ecológicos, que utilicen energía limpia, protegiendo la Estructura Ecológica Principal de la ciudad para que ofrezca buena calidad de agua y mayor oxígeno, eliminando las cloacas a cielo abierto, realizando la descontaminación del Río Bogotá y sus afluentes e impidiendo el vertimiento de aguas residuales a las fuentes hídricas antes de continuar desarrollando el urbanismo descontrolado en suelos rurales.

Los organismos de control, el Consejo Territorial de Planeación Distrital, las veedurías ciudadanas, las organizaciones sociales y las/os ciudadanas/os deben hacer un riguroso seguimiento y evaluación al Programa de Ejecución del nuevo POT.

La Revisión General del POT retoma los mismos tres temas, ambiente, usos del suelo y expansión urbana y movilidad del Plan de Desarrollo, porque esos son los que interesan a la actual Administración Distrital para desarrollar los proyectos territoriales estratégicos, estructurantes y detonantes, favoreciendo en esta forma intereses particulares contrarios a los derechos e intereses colectivos de las/os Bogotanas/os.

La Administración Distrital inició el proceso de socialización de la Revisión General del POT en diferentes localidades de la ciudad de Bogotá en noviembre de 2018, por lo tanto, este proceso de socialización no puede ser considerado válido, porque en la Revisión General del POT de noviembre de 2018 no están incluidas las modificaciones y actualizaciones relacionadas con el POMCA y ordenadas por el Consejo de Estado en la Sentencia¹⁴⁰ sobre el saneamiento y recuperación del Río Bogotá. Solo el 2 de abril de 2019 la CAR dio cumplimiento a la orden de la Sentencia del Consejo de Estado¹⁴¹, expidiendo la Resolución N°. 0957 "Por medio de la cual se aprueba el ajuste y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá y se dictan otras disposiciones". Se deduce que solo después de esta fecha, dos de abril de 2019, y después de haber modificado y actualizado la Revisión General del POT, en los términos del nuevo POMCA, el Distrito Capital puede y debe iniciar el proceso de participación y socialización de la Revisión General del POT, debidamente ajustada al POMCA, de acuerdo con la amplia jurisprudencia sobre participación ciudadana y socialización de temas relacionados con derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y con la protección de los derechos e intereses colectivos. Razón por la cual la Administración Distrital debe proceder a realizar dicha socialización, de lo contrario estaría vulnerando derechos fundamentales, económicos, sociales y derechos colectivos en los términos de la Constitución Política, su desarrollo normativo y las jurisprudencias de las Altas Cortes.

¹³⁹ Artículo 79 de la Constitución Política.

¹⁴⁰ Sentencia de Acción popular N°. 25000-23-27-000-2001-90479-01. Acumulados N°. 2000-0428, 2001-0122, 2001-0343. Actor Popular: Gustavo Moya Ángel y otros. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Magistrado Ponente: Doctor Marco Antonio Velilla Moreno. 28 de marzo de 2014. Orden "4.18. **ORDÉNASE al Distrito Capital ... que en el término perentorio e improrrogable de doce meses ... de la aprobación y declaración de la modificación y actualización del ... POMCA por parte de la ... CAR, modifiquen y actualicen los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, ... ajustándolos con los contenidos del mismo.**

... **ORDÉNASE al Distrito Capital ... que en el actual proceso de modificación de los POTs, ... incluyan en los mismos las variables ambientales, de cambio climático y la gestión de riesgos asociados a éstos. ..."**

¹⁴¹ Sentencia de Acción popular N°. 25000-23-27-000-2001-90479-01. Acumulados N°. 2000-0428, 2001-0122, 2001-0343. Actor Popular: Gustavo Moya Ángel y otros. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Magistrado Ponente: Doctor Marco Antonio Velilla Moreno. 28 de marzo de 2014. Orden 4.8. "**MODIFIQUE Y ACTUALICE el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - POMCA**".

Hasta la fecha de cierre del presente documento, la Administración Distrital no ha iniciado el proceso de socialización de la Revisión General del POT con la incorporación de las modificaciones y actualizaciones del nuevo POMCA y de los diferentes temas concertados con las Autoridades Ambientales.

5. Bibliografía

- Constitución Política de Colombia 1991.
- Ley 388 de 1997.
- Resolución 1869 de 1999 de la CAR.
- Resolución 583 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente.
- Resolución 1153 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente.
- Resolución 475 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente.
- Resolución 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente.
- Decreto Distrital 619 de 2000 Adopta primer POT de Santa Fe de Bogotá.
- Sentencia del Consejo de Estado. Acción de nulidad N°.11001-03-24-000-2000-6656-01. Actor: Enrique Peñalosa Londoño Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Magistrado ponente: Doctor Camilo Arciniegas Andrade. 11 de diciembre de 2006.
- Sentencia del Consejo Estado. Acción popular N°.25000-23-27-000-2001-90479-01. Acumulados N°.2000-0428, 2001-0122, 2001-0343. Actor Popular: Gustavo Moya Ángel y otros. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Magistrado Ponente: Doctor Marco Antonio Velilla Moreno. 28 de marzo de 2014.
- Decreto Distrital 435 de 3 noviembre 2015 "Por el cual se adopta la Unidad de Planeamiento Rural - UPR Zona Norte que reglamenta la Pieza Rural Norte de Bogotá, D.C."
- **Acuerdo Distrital 645** "Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 Bogotá Mejor Para Todos". Junio 9 2016.
- Bases del Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 Bogotá "Mejor para Todos". Sección II. Tomo 1. Página 345.
- Resolución 1972 de 2017 de la Secretaría Distrital de Planeación.
- Resolución 1060 de 2018 de la Secretaría Distrital de Planeación.
- Resolución 1631 de 2018 de la Secretaría Distrital de Planeación.
- Proyecto de Acuerdo "Por el cual se Adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C." Noviembre 2018.
- Resolución 497 de 2019 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
- "Acta de Concertación de los asuntos ambientales del proceso de Revisión General del Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." suscrita entre la CAR y Bogotá D.C. del 4 junio 2019.
- Resolución N°. 1628 del 6 de junio de 2019 "Por la cual se acoge el acta de concertación de los asuntos ambientales concernientes al proyecto de revisión general y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial-POT de Bogotá" expedida por la CAR.
- Resolución 01307 del 7 de junio de 2019 "Por la cual se declaran concertados los asuntos ambientales de la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente.
- Memoria Justificativa del Proyecto de Acuerdo de la Revisión General del POT de junio 2019.
- Proyecto de Acuerdo "Por el cual se Adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C." Junio 2019.

PROGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El Programa de Ejecución es el resumen más acertado de lo que constituye el POT, pues en él se materializa la ocupación del territorio mediante la programación de la ejecución de los Proyectos y Programas contemplados dentro del Proyecto para el ordenamiento del territorio. Por lo anterior, se remite estrictamente al Proyecto de Revisión General del POT de Bogotá y su programa de ejecución realizamos una mirada crítica sobre tres documentos: 1 el articulado, 2 el anexo 7 de Proyectos y Programas, y el anexo 17, Programa de Ejecución General.

En tal forma el programa de ejecución del POT es uno de los instrumentos de articulación más importantes para la planeación de la ciudad, ya que pone en diálogo al Plan de Ordenamiento Territorial, con el Plan de Desarrollo Distrital, así como con el Plan anual de Inversiones. Es decir que, en todo PDD, deben incluirse los Proyectos y Programas contemplados en el Programa de Ejecución del POT, al igual que en todos los Planes de Inversión se deben destinar recursos para la ejecución de los mismos. Es por ello que el Programa de Ejecución del POT es considerado de obligatorio cumplimiento por parte de las respectivas administraciones distritales.

No obstante, en la ciudad de Bogotá, cada alcalde llega a gobernar con sus propios proyectos, desconociendo los Planes de Ciudad y, en materia de ordenamiento, por lo general no incluye los proyectos y programas contenidos en el POT. Reflejo de ello es la baja ejecución del actual del Plan adoptado por el Decreto 190 de 2004. En la evaluación del mismo, la administración reconoce que la ejecución del POT apenas llegó al 36% de proyectos y programas que contemplaba, lo que denota que además de voluntades políticas, se pudo hacer una mala formulación de lineamientos para la ocupación de la ciudad.

En consecuencia, es preciso que los POT, contemplen medidas que realmente garanticen la ejecución de lo planeado, pues el ejercicio de planificación puede derivar en un desgaste de recursos, de entidades y de instancias que finalmente redundaría en una pérdida de legitimidad de un instrumento que es indispensable para la proyección del territorio, y que, además, provocan inequidades en las políticas y programas a desarrollar en el cuatrienio.

El Programa de Ejecución en el Proyecto de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial

En el Proyecto de Revisión General del POT se contempla el Programa de ejecución desde los artículos 315 y 316, en los que se establece lo anteriormente planteado en el sentido de la obligatoriedad de las actuaciones en el territorio con la ejecución de programas y proyectos del POT, señalando las prioridades, la programación de acciones, las entidades responsables y los recursos necesarios. Se establece que el programa de ejecución deberá integrarse al plan anual de inversiones que es puesto a consideración del Concejo por parte del Alcalde.

En el Programa de Ejecución detallado en el **Anexo No. 17 (Programa de Ejecución General del POT)** se incluyen como prioritarios los proyectos territoriales estratégicos, los proyectos territoriales estructurantes, los proyectos territoriales detonantes y los programas de urbanismo estratégico y básico. Igualmente, para cada uno se define el tiempo de ejecución medidos para el corto, mediano o largo plazo, lo que permite comprender que son estrategias que comprometen vigencias futuras y una integración del PDD a lo concertado en el documento.

En el artículo 317 del articulado se establecen los parámetros y directrices obligatorias para realizar ajustes al programa de ejecución. Para ello, en dicho programa deben señalarse las prioridades, la programación de actividades de cada proyecto, las entidades responsables y los recursos necesarios en el correspondiente Plan Plurianual de Inversiones del PDD. Los parámetros y directrices señalan que se debe clasificar las actuaciones (en Proyectos y Programas), que la Secretaría Distrital de Planeación es la responsable de la coordinación, gestión, seguimiento y formulación del ajuste, para lo cual debe actualizar la información, elaborar balances anuales sobre las actuaciones adelantadas, elaborar informes de seguimiento, de ejercicios de pre-factibilidad o viabilidades de los proyectos que deban incluirse en el ajuste del Programa de Ejecución del siguiente Plan de Desarrollo Distrital.

Además, en el artículo 318 se incluyen los criterios para priorizar los proyectos y programas, que son: la contribución de cada proyecto a la consolidación del modelo de ocupación; la necesidad de dar continuidad a los proyectos de largo alcance previamente iniciados, en temas tales como movilidad, vivienda social (suelo para programas VIS), servicios públicos, parques y recuperación de espacios públicos, habilitación del suelo para la construcción de nodos dotacionales, recuperación y revitalización del patrimonio material del Centro Histórico y Centros Fundacionales de la Ciudad. Otro criterio determinante es la disponibilidad de recursos financieros para la priorización de las inversiones que sean incluidas dentro del ajuste del Programa de Ejecución.

Mientras tanto, en el artículo 319 se introduce la **Rendición de Cuentas** sobre el avance del POT que debe incluir: el objetivo de los proyectos, sus programas, el nivel de cumplimiento, las acciones proyectadas y los recursos financieros invertidos. En la rendición anual, la Alcaldía mayor debe incluir un reporte del Plan de Ordenamiento Territorial que, como mínimo, informe sobre la territorialización de la inversión asociada al programa de ejecución. Este artículo puede ser un llamado a la bandera, pues ya se sabe cómo funcionan estos ejercicios de Rendición de Cuentas: bajo el total control de la administración no existe participación de la ciudadanía,

Proyectos y Programas

Una revisión al Programa de Ejecución conduce la mirada sobre los Proyectos y Programas contemplados y priorizados en el Proyecto de Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Los Anexos 7 y 17 describen detalladamente cada uno de ellos y su priorización, la proyección de recursos financieros, su ejecución en el corto, mediano o largo plazo y las entidades responsables.

De acuerdo a la Secretaría Distrital de Planeación, los **Proyectos**¹⁴² son las "*Actuaciones Urbanas Integrales, localizadas sobre elementos puntuales del territorio, por las cuales se desarrollan, cualifican, renuevan o mejoran los elementos físicos del espacio urbano*". La SDP clasifica los proyectos de acuerdo con la naturaleza de las intervenciones y los componentes asociados a las tres estructuras, como **Proyectos Territoriales Estratégicos, Proyectos Estructurantes y Proyectos Detonantes**.

Los Proyectos Territoriales Estratégicos son concebidos como actuaciones Urbanas Integrales de gran escala en los que de forma coordinada se presenta la iniciativa, organización,

¹⁴² Los Proyectos inicialmente programados se pueden ver con Tiempos de ejecución, responsables, costos y fuentes de financiación; en el anexo 17 (Programa de Ejecución General) del Proyecto de Acuerdo

financiación y gestión tanto pública como privada para impactar estructuralmente el ordenamiento del territorio, la calidad de vida y la organización espacial, generando o reconfigurando sectores completos de la ciudad. Pueden ser de Crecimiento o de Cualificación, los primeros obedecen a proyectos de expansión urbana y los segundos a proyectos de renovación de amplias zonas de la ciudad. En realidad, se trata de grandes proyectos de urbanización en zonas de expansión o de renovación urbana.

Los Proyectos Territoriales Estratégicos de **Crecimiento** están concebidos para habilitar suelo de expansión urbana, en los que se proyectan grandes intervenciones urbanísticas para habilitar cientos de miles de unidades de vivienda nueva. Se les cuestiona porque se considera que, debido al descenso en la curva poblacional, no se requiere habilitar más suelo rural para volverlo de expansión urbana, ya que la cantidad de vivienda demandada tendría que ser menor en comparación a la proyectada en la revisión General del POT. Los Proyectos Territoriales Estratégicos de **Crecimiento** son en la Ciudad Norte: Lagos de Torca, la Conejera, Arrayanes y Encenillos; Ciudad Río; Ciudad Lagos del Tunjuelo; y Ciudad Usme

Por su parte, los Proyectos Territoriales Estratégicos de **Cualificación** están concebidos como proyectos de renovación urbana, para zonas que la Revisión General considera susceptibles de estas intervenciones dadas sus condiciones de deterioro. Se les cuestiona por la inclusión de algunas zonas que no requieren de renovación, también porque no se consultó a los ciudadanos propietarios afectados, o porque fueron planteados antes de que el POT haya sido puesto en discusión y se han tramitado por decreto, sin contar con la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, lo que va en contra de un proceso de cohesión territorial.

Los Proyectos Territoriales Estratégicos de Cualificación (Espacio Público) son los proyectos de renovación urbana de la **Pieza Centro, Alameda Entreparques**, Renovación Urbana en el área de influencia de las Estaciones del Metro, Renovación Urbana Área de Influencia Aeropuerto Eldorado, Renovación Urbana Zona Industrial – Distrito de Innovación y Renovación Urbana de Corabastos, lo que postula que se pretende hacer un jalonamiento en la construcción y expansión urbana hacia todos los puntos cardinales, lo que posterga las relaciones dispares por el uso del espacio, teniendo en cuenta a algunos equipamientos ubicados en sitios específicos de la ciudad. Además, de consolidar una figura de descentralización y expansión de la mancha urbana, en contra de la densificación de lo ocupado, volviendo aún más insostenible la segregación socio-espacial.

Los Proyectos Estructurantes Son concebidos como Actuaciones Urbanas Integrales ligadas a la construcción, mantenimiento y optimización de corredores ecológicos y las infraestructuras de soporte necesarias para el desarrollo del modelo de ocupación. Son propuestos como elementos continuos que garantizan continuidad espacial y líneas conectoras sobre el territorio. Están relacionados con la Estructura Ambiental y de Espacio Público y la Estructura Funcional y de Soporte.

Respecto a los primeros se trata de proyectos de parques lineales sobre ríos y quebradas, parques en humedales, senderos ambientales que generan inquietud entre las comunidades ya que consideran que sobre estos grandes proyectos se irán a promover proyectos turísticos que nada tienen que ver con la conservación de la Estructura Ecológica Principal y sí con la explotación económica y el deterioro de la misma, aunque pueden constituirse como puntos de encuentro y nuevas formas de relacionarse en el espacio público.

Los **PROYECTOS ESTRUCTURANTES** sobre la **Estructura Ambiental y de Espacio Público**. Dentro de estos proyectos el principal es el **Circuito Ambiental** que busca restaurar el

equilibrio entre lo urbano y lo natural, *"promoviendo el balance entre el uso, disfrute y la protección de los espacios naturales sin alterar drásticamente la oferta de servicios ecosistémicos"*. Este Circuito, de acuerdo al Plan, conectaría los cerros orientales con el río Bogotá a través de corredores hídricos, parques lineales hídricos y rondas hídricas (Ríos y Canales). Los proyectos del Circuito Ambiental son el sendero de las Mariposas, 3 parques Ecológicos Distritales de Humedal, 5 Parques Lineales Hídricos de Ríos (incluido el del Río Bogotá) y 7 Parques Lineales Hídricos de Canal o Quebrada.

Otros proyectos los constituyen los **Senderos Ecológicos en los Cerros Orientales**, que tratan de promover una red de senderos en los Cerros Orientales que permita a la ciudadanía recorrer y disfrutar las áreas ambientales. Buscan recuperar senderos existentes, completar tramos faltantes y *"conectarlos con el Sendero de Las Mariposas, generando condiciones adecuadas mediante mobiliario, pasos peatonales, miradores, coberturas vegetales, que mejoren la experiencia de los ciudadanos"*. Como se mencionaba anteriormente existe una fuerte resistencia de parte de la ciudadanía para este tipo de proyectos por considerar que no se trata proyectos para la protección sino para la explotación turística y económica de la Estructura Ecológica Principal, lo que transformaría las relaciones con el territorio y el equilibrio mismo del espacio físico.

Respecto a los Proyectos de la **Estructura Funcional** se trata de los grandes proyectos para la movilidad entre los cuales se encuentran la construcción de avenidas, troncales, de Transmilenio, líneas de metro, metro cables y ciclo rutas. Se objeta la priorización de estos Proyectos pues se continúa proyectando la movilidad de la ciudad sobre el Sistema Transmilenio, dejando de manera marginal a las otras modalidades de transporte y movilidad.

Los Proyectos de Estructura Funcional y de Soporte contemplan el Sistema Vial, los Proyectos del **Sistema Transmilenio** en los que se considera la construcción de 20 nuevas troncales, la extensión de 6 troncales existentes y la conexión entre dos troncales. Respecto del Proyecto Metro se contempla la construcción de los tramos 1, 2 y 3 de la Primera línea y la construcción de una segunda línea. Igualmente ha propuesto la construcción de un sistema de tren regional (Regiotram) con apoyo por parte de la Gobernación de Cundinamarca y la construcción de cuatro nuevos cables entre ellos uno al embalse de San Rafael en la Calera. Como se puede observar en el cuadro siguiente, los proyectos relacionados con la movilidad son a los que más recursos se les proyecta en la Revisión General del POT, 43,5 Billones. Siendo las troncales del sistema Transmilenio las que más recursos irán a demandar.

Cuadro 1. Proyectos Infraestructura del Sistema de Transporte

Proyecto	Proyectos	Tiempo de ejecución			Responsible	Costos en millones de pesos	Fuentes de financiación
		L	M	C			
Infraestructura del Sistema de Transporte	Troncales de Transmilenio <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conexión operativa troncales CL 26 y NQS • Extensión Troncal Autopista Norte ▪ Extensión Troncal Caracas Sur ▪ Extensión Troncal 80 ▪ Troncal Carrera 68 ▪ Troncal Carrera 7 				IDU	43.542.490	Fondo cuenta de cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Troncal Avenida Boyacá (Fase 1) ▪ Troncal Avenida Ciudad de Cali (Fase 1) Troncal Avenida 1° de Mayo ▪ Troncal Calle 63 ▪ Troncal Avenida Boyacá (Fase 2) ▪ Extensión Troncal Américas (Fase 2) ▪ Troncal Avenida Guaymaral (Fase 2) ▪ Troncal Calle 13 • Troncal Calle 170 Extensión Troncal Calle 26 ▪ Troncal Avenida Ciudad de Cali (Fase 2) Troncal Avenida Longitudinal de Occidente Troncal Avenida El Polo ▪ Troncal Avenida Villavicencio ▪ Troncal Avenida Guaymaral (Fase 3) ▪ Troncal Calle 127 ▪ Troncal Avenida Boyacá (Fase 3) ▪ Extensión Troncal Américas (Fase 3) ▪ Troncal Avenida Ciudad de Cali (Fase 3) ▪ Troncal Carrera 9 ▪ Troncal Corredor Férreo del Sur 						<p>Aprovechamiento económico del espacio público. Contribución por valorización. Presupuesto Distrital. APP.</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

Fuente: Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Anexo 7 Proyectos y Programas.

Además, entre los Proyectos de Estructura Funcional y de Soporte, se contemplan **Proyectos de la Infraestructuras de Servicios Públicos de** Acueducto y Alcantarillado, como la Construcción de los sistemas troncal y secundario de alcantarillado sanitario, de alcantarillado pluvial, la construcción y expansión del sistema de abastecimiento y matriz de acueducto, así como la renovación, rehabilitación, reposición de sistemas. También se incluyen proyectos de Energía Eléctrica de la empresa de que presta el servicio para la ciudad, que no se especifican ni se describen en su desarrollo o implementación.

Los **Proyectos Estructurantes en la Pieza Centro** son las intervenciones del espacio público en la Cruz de la Memoria, Alameda Calle 7, la Carrera Decima, la Avenida de los Comuneros, la Alameda de la Calle 24, el Paseo Karl Bruner y la Avenida Jiménez.

Los Proyectos Detonantes: Se conciben como *“Actuaciones Urbanas Integrales que generan impactos en áreas deficitarias y procesos complementarios de desarrollo urbanístico en*

los entornos donde se ubican". Son planteados para responder a la carencia de equipamientos sociales y de espacio público, y también se aplican a las áreas estratégicas de oportunidad económica.

Los Proyectos Detonantes concebidos como **Centros de Encuentro** en la Pieza Centro son Las Cruces, Las Nieves, Cinemateca Distrital (Las Aguas), Egipto – Plaza Rumichaca, Plaza España, Plaza de Los Mártires, La Concordia y San Diego. Otros **Proyectos Detonantes** concebidos como **Nodos** en la Pieza Centro cumplen un papel de renovación urbana son la **Restauración y Adecuación de Edificios Monumentales** como el Voto Nacional, el Teatro San Jorge, el Cementerio Central, Estación de la Sabana, la Ampliación del Museo Nacional y el Hospital San Juan de Dios.

Por otra parte, lo que en el Programa de Ejecución de la Revisión General señalan como los **PROYECTOS DETONANTES**, no son más que los 25 Parques Metropolitanos, ocho (8) Parques Zonales y 14 Parques de Protección en zonas que se declararon de Alto Riesgo. Se incluyen también los Parques rurales, como el **Parque de Protección Cordillera Sur Parque Ecológico La Regadera – Chisacá**; la **Laguna Chisacá (Parque Nacional Natural Sumapaz)**. Los proyectos en estos parques rurales buscan "dar un manejo adecuado" al uso ecoturístico de los mismos; aunque por lo poco que se describe, da la impresión de que se busca una promoción ecoturística que no se compadece con el manejo adecuado que requieren estas riquezas hídricas y ambientales.

5. Nodos de Equipamientos Urbanos y Metropolitanos.

Los nodos se entienden como proyectos urbanos integrales, articulados por el sistema de espacio público y de movilidad. El proyecto contempla la implantación de equipamientos de escala urbana y metropolitana, que permitan aumentar la cobertura de servicios dirigidos a toda la población y el acceso de todos los ciudadanos a este tipo de servicios, localizados en **20 nodos**.

PROGRAMAS DEL POT¹⁴³

En el Programa de ejecución se incluyen **Programas**, que pueden ser de **Urbanismo Estratégico**, que son un conjunto de actuaciones administrativas y obras de interés público que complementan estratégicamente los proyectos antes descritos, y pueden ser implementados en las tres estructuras del territorio. También se incluyen los llamados **Programas de Urbanismo básico**, que se implementan en las Unidades de Planeación Zonal – UPZ, Unidades de Planificación Rural – UPR, y en los Centros Poblados Rurales, y cumplen con la función cotidiana de mantener, mejorar y cualificar las condiciones de sectores consolidados. Implican acciones por parte de la Administración Distrital para el mejoramiento continuo de la calidad de vida.

Los Programas de **urbanismo estratégico de la Política de Ecoeficiencia** son la Integración de la Estructura Ecológica Principal en el espacio público efectivo; la Rehabilitación ecológica de la Estructura Ecológica Principal; la Recuperación y renaturalización de suelos de protección ocupados.

Los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible; la Generación de nuevos parques, y el Programa de la Bici.

¹⁴³ Los Programas se pueden ver con más detalle en el Anexo 7 (Proyectos y Programas) del Proyecto de Acuerdo, entre las páginas 20 y 46

Los Programas de **urbanismo estratégico de Política de Equidad** constituyen básicamente programas de mejoramiento de barrios, de hábitat, vivienda y/o de espacio público. Los programas son el Mejoramiento del soporte urbano en asentamientos humanos no planeados, (Lo que se conoce como Mejoramiento de Barrios); el Mejoramiento de las condiciones de vivienda en asentamientos humanos no planeados. (Mejoramiento del 30% de inventario de Viviendas en déficit); el Mejoramiento del Espacio Público en el Centro Histórico y Centros Fundacionales de Bogotá; la integración de los Bienes de Interés Cultural al espacio público; los Nodos de equipamientos urbanos; el Programa de Calles completas (Multifuncionales); y el Programa de acueducto, alcantarillado.

Entre los Programas de **urbanismo estratégico de Política de Competitividad** están los Ámbitos Estratégicos de Escala Zonal y Calles comerciales.

Cuadro 2. Proyectos en la Revisión General del POT

Proyecto	Total presupuestado
Proyectos territoriales de crecimiento	13.354.224
Proyectos territoriales estratégicos de cualificación	2.517.732
Proyectos estructurantes	58.277.339
Proyectos detonantes	4.335.402

Fuente: Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Anexo 7 Proyectos y Programas.

Análisis:

Teniendo en cuenta la revisión de los dos anexos, los Proyectos prioritarios en esta Propuesta de Revisión General de POT son los **Proyectos Territoriales Estratégicos de Crecimiento**, es decir las llamadas Ciudad Norte (Conformada por los proyectos Lagos de Torca, Conejera, Arrayanes y Encenillos), Ciudad Río, Lagos de Tunjuelo y Ciudad Usme, pues aunque no presenta la mayor asignación presupuestal, si se plantean desde el corto al largo plazo, lo que denota un proceso de expansión urbana, que se mantiene en el tiempo, en cuanto a la función de la planeación. Ello en contravía de las condiciones demográficas cambiantes, que, desde el postulado de oferta y demanda, no se requerirían más viviendas ubicadas además en las periferias de la ciudad, justo en áreas que afectarían a la Estructura Ecológica Principal.

Por lo anterior, es importante mencionar que los proyectos que más asignación presupuestal requiere son los que hacen mención a los estructurantes; sin embargo, para la infraestructura del sistema de transporte se destinan 43.542.490 billones de pesos, es decir el 75% de lo presupuestado se destinará a la consolidación de nuevas troncales de Transmilenio, el corredor férreo y las líneas de metro. Por lo anterior, se observa que la ciudad generará obras, que además de conectar los focos de crecimiento, a su vez jalonarán otros espacios vacíos, que luego por desarrollo progresivo, se ocuparán de acuerdo a las nuevas dinámicas de oferta de vivienda, conduciendo a nuevos fenómenos de segregación por la ubicación de las personas al interior de la ciudad.

En otro lugar destacado, se ubican los **Proyectos Territoriales Estratégicos de Cualificación**, compuestos por programas de renovación urbana, tales como la **Pieza Centro, la Alameda Entreparques**, y los proyectos de renovación urbana en las áreas de influencia de las **Estaciones del Metro, del Aeropuerto Eldorado, la Zona Industrial – Distrito de Innovación y la Renovación Urbana Corabastos**.

Entonces, se priorizan proyectos que tienen que ver primero con la expansión urbana con grandes proyectos urbanísticos o de renovación urbana, acompañados de grandes proyectos urbanísticos, lo que impulsa la generación de una nueva "cara" de la ciudad, en consecuencia, de nuevos modelos de desarrollo, en los que se postulan la venta de la ciudad, como un servicio turístico y como suelo disponible en sí mismo. Este precepto de city marketing tiene consecuencias importantes en cuanto a la desterritorialización y nuevas formas de ocupación del espacio.

Mientras tanto, la ciudad existente, la que carece de equipamientos, de espacio público e infraestructura, que requiere de programas de mejoramiento integral, apenas se contempla marginalmente en este programa de ejecución y difícilmente en el Proyecto de Revisión del POT, lo que implica que los preceptos de felicidad y equidad que se plantean como grandes pilares del PDD no se consoliden, pues al no existir el acceso oportunos a equipamientos y servicios, se promueve la inequidad social. Ello mientras que, en otros sectores de la ciudad, se conforman nodos económicos y de desarrollo.

También en el programa de ejecución se presentan proyectos de espacio público y ambientales que se relacionan con la promoción de grandes plataformas turísticas. El corredor ambiental, los parques lineales, los senderos en los Cerros Orientales, los parques rurales, más que proyectos para la protección y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal o para la ampliación de espacio público para el disfrute de todos los ciudadanos, están concebidos como escenarios para la promoción y explotación de grandes proyectos turísticos.

Para el tema de movilidad se proyecta una línea más de metro, además de la primera actualmente en proceso de adjudicación, pero lo más preocupante es que se proyecta la extensión de 6 Troncales y una Conexión entre Troncales de Transmilenio y la Construcción de 20 nuevas Troncales de Transmilenio, lo que lleva a concluir que la prioridad es este último sistema en detrimento de la multimodalidad que tanto requiere la ciudad. Los proyectos relacionados con la movilidad son a los que más recursos se les proyecta en la Revisión General del POT, (43,5 Billones). Siendo las troncales del sistema Transmilenio las que más recursos irán a demandar.

En el Anexo 17 (Programa de Ejecución General) del Proyecto de Acuerdo, la SDP sostiene que *"la incorporación en el programa de ejecución de los programas de urbanismo estratégico y básico, como las demás actuaciones no catalogadas como estratégicas, la Secretaría Distrital de Planeación determinará una metodología de priorización conforme a lo estipulado en el presente Plan"*. Como quien dice, que estos programas quedan para priorizarlos después, dada la poca importancia que representan para los ideadores del POT.

El actual crecimiento urbano, basado en la densificación urbana y poblacional de la ciudad, representan un avance en cuanto a la construcción de ciudad que se propone en este documento, pero al no ser tratado de forma adecuada este se convierte en un riesgo, generando una mayor inequidad en el acceso a la vivienda en el sector central de la ciudad y promoviendo la urbanización ilegal de suelos aledaños al casco urbano y que, por condiciones naturales, presentan o están en condición de vulnerabilidad y alto riesgo natural.

En tal forma, los sistemas estructurantes cumplen una función primordial en el crecimiento y uso del territorio para distintos fines, por lo que es necesario realizar una aproximación a las lógicas de ubicación y viabilización de estos. Así mismo, este tópico responde a una visión mecanicista en el que el transporte y la vivienda social en masa generan de manera lineal y rápida efectos sobre el territorio; y a una visión de corte holística en la que se revisan la historia territorial, regulación, coordinación administrativa y participación ciudadana. A su vez,

como parte de estos procesos, la construcción y ampliación de la red vial o de servicios o la adecuación del sistema de movilidad que poseen ciudades intermedias y pequeñas principalmente, generan impactos sobre las dinámicas propias de la ciudad y en los habitantes.

Finalmente, se identifica a través de la fragmentación de la estructura urbana, pues altera las relaciones funcionales, incentivando y/o acelerando procesos de crecimiento y expansión urbana, lo que ha generado segregación, migraciones y precariedad a la población originaria, que ve cómo a partir de las nuevas lógicas se modifican sus relaciones con el territorio. De esta manera, las diferentes formas de organización física y social desarrolladas por la ciudad, permiten identificar patrones y tendencias en torno a la configuración y dinámicas, al tiempo que evidencian los cambios morfológicos, índices de crecimiento, tendencias de ocupación y definición de tipologías urbanas; sin embargo, estas serían transformadas y en algunos casos redefinidas, con el fin de lograr la viabilidad de los proyectos de infraestructura direccionados desde la lógica de venta de la ciudad.

Como el Programa de Ejecución resume a grandes rasgos el POT propuesto, se podría concluir que la Revisión General del POT promovido por la actual administración concibe la ocupación del territorio y el ordenamiento de la ciudad en torno a dos tipos de grandes proyectos: los proyectos de movilidad en cuyo centro están los 26 que tienen que ver con troncales de Transmilenio, y los proyectos territoriales estratégicos que no son más que grandes proyectos para la promoción de la urbanización tanto en las zonas de expansión como en las de renovación urbana. El Programa de Ejecución de la Revisión General del POT, claramente indica que el POT propuesto girará en torno a los negocios relacionados con el Transmilenio y con la industria inmobiliaria.

ENFOQUE DIFERENCIAL

El presente documento busca aportar en la discusión del concepto POT reconociendo las diferencias, las desigualdades y las vulnerabilidades de toda la población del distrito capital, en donde se prepondere por el bienestar y el goce de los derechos de los ciudadanos, en concordancia con la constitución política de Colombia, atendiendo a los artículos 7,8,13 y 47, y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la asamblea general de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 que apunta a ciudades sostenibles, reduciendo la desigualdad en todas sus dimensiones, promoviendo un crecimiento económico con la inclusión social, económica y política de todos.

Una primacía en la planeación del territorio con un enfoque diferencial es poder dar respuestas integrales a las necesidades de la población entendiendo la realidad social de los bogotanos en su diversidad, dando una mirada holística a la ciudad para integrar las zonas urbanas, periurbanas y rurales, logrando fortalecer y conectar políticas, planes y programas desde el ordenamiento territorial, garantizando el derecho a la ciudad y a el territorio. "El reconocimiento de la diversidad cultural y del papel crucial de la cultura para facilitar el desarrollo sostenible, la protección y el uso sostenible del ambiente, y el favorecimiento del buen vivir en armonía con la naturaleza" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2019)

Al identificar y conocer toda forma de inequidad, vulneración, discriminación o exclusión, permitirá proyectar políticas públicas y el desarrollo de programas que permitan atender y resolver problemáticas que permitirán erradicar toda forma de discriminación y segregación y la reducción de la desigualdad y la promoción de la inclusión social, "Estamos frente a un cambio de época: la opción de continuar con los mismos patrones de producción, energía y consumo ya no es viable, lo que hace necesario transformar el paradigma de desarrollo dominante en uno que nos lleve por la vía del desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo." (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2019)

Al ser Bogotá la ciudad más grande y poblada de Colombia, por lo tanto es importante aumentar los esfuerzos para lograr la mayor participación, fortaleciendo los procesos de incidencia en las políticas públicas, el empoderamiento de las comunidades en la definición de sus políticas y la defensa de los valores democráticos, especialmente en los grupos poblacionales vulnerables y las minorías en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, el medio ambiente, y de las personas con discapacidad.

Para el CTPD ha sido importante trabajar la planeación participativa con enfoque de derechos, poblacional y de género, siendo la participación de la ciudadanía un derecho y proceso social, lo cual les permite intervenir en el ordenamiento de su territorio, ya que el individuo es un sujeto de derechos que debe ser reconocido en la formulación de las políticas públicas, al igual que se reconoce diferentes poblaciones marcadas por intereses colectivos, condiciones culturales, políticas y sociales que requieren de intervenciones particulares, el enfoque de género se plantea como "los comportamientos, características y valores que resultan de una construcción social, cultural e histórica que permite reconocer, diferenciar y valorar los intere-

ses y formas de ser de hombres y de mujeres, y en consecuencia busca superar las discriminaciones por razones de sexo, raza o edad" (Caminando el territorio desde la diversidad social, poblacional, territorial y cultural, 2013, p. 42).

1. Problemáticas

El déficit de la aplicación del enfoque de derechos se relaciona con los siguientes aspectos:

La promulgación de normas y la formulación de programas de impacto meramente simbólico sin tocar las causas estructurales del problema socialmente relevante a abordar.

Programa sin el presupuesto o el necesario arreglo institucional para cumplir con el ciclo de la política pública.

La ineficiencia de la gestión administrativa de las entidades públicas.

La descoordinación y segmentación de las respuestas y de las estrategias que deberían conformar el plan de acción global de atención.

La dispersión de acciones, recursos y esfuerzos sociales e institucionales.

El activismo administrativo sin claros parámetros de acción, seguimiento, evaluación y ajuste.

El desconocimiento de la problemática por parte de las personas encargadas de la toma de decisiones, de la ejecución o la evaluación de la política.

Las resistencias ejercidas por los actores (agentes de política) encargados de aplicar los programas y planes de acción respectivos, o de incidir en la política pública.

Las distorsiones e interpretaciones restrictivas que desfiguran el contenido, sentido y alcance de la política.

La ausencia o escasa participación efectiva en los espacios de toma de decisiones de los sectores afectados o interesados en incidir en la política pública

2. Propuestas

Alternativas visualizar la superación de la pobreza, el desarrollo, la paz, la democracia y la seguridad para garantizar los derechos humanos.

Atender los grupos más vulnerables, con el propósito de cerrar las brechas que están impidiendo el disfrute de los derechos.

Fortalecer que todo proceso o proyecto tenga mayor legitimidad y sostenibilidad.

Lograr la inclusión y participación social. Promover la acción concertada, dialogada y participativa entre los titulares de los derechos y los titulares de las obligaciones.

Partir del compromiso del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos, y dirigir los programas / proyectos / actividades a la realización de estos derechos.

Que el Estado incluya los estándares internacionales de derechos humanos en sus políticas públicas.

Estimular que los derechos y los deberes sean asumidos de manera conjunta por el Estado y la sociedad.

Potencializar y empoderar a los titulares de derechos y a los titulares de obligaciones.

Política por la calidad de vida de niños y niñas adolescentes:

Sostener la política pública de esta población en la agenda política de la ciudad.

Lograr mayor solidez y coherencia en los procesos formativos y de educación, dirigidos a niños, niñas y adolescentes, comenzando desde la educación inicial hasta el tránsito a la educación superior.

Proyectar un imaginario social y promover una cultura que reconozca y valore a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos.

Garantizar que la Política de Infancia y adolescencia de Bogotá se acerque y armonice con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan país.

Fortalecimiento de la arquitectura y la red institucional y la articulación entre los actores de la política.

Continuar avanzando en los procesos de cooperación que ha venido realizando la ciudad con otras ciudades y países en materia de infancia.

Política pública de juventud:

Fortalecer el Sistema Distrital de Juventud, entendido como un marco de actuación que permite la articulación entre jóvenes, las entidades distritales y el sector privado.

Ampliar la alianza público-privada para la promoción de los derechos a la salud, al trabajo, a la vida, la libertad y la seguridad, estableciendo vínculos con actores claves.

Política pública de discapacidad para el distrito capital 2007-2020:

Articulación del sistema educativo: primera infancia-básica primaria- básica secundaria-media superior, de manera que se garantice un ingreso, permanencia y egreso de las personas con discapacidad al sistema educativo.

Garantizar la salud y los procesos de rehabilitación integral de la persona con discapacidad, siguiendo las recomendaciones de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Fortalecer las capacidades de las personas con discapacidad para la autonomía, la participación ciudadana, social y política, de manera que incidan sobre aspectos que afectan sus vidas.

Es necesaria una alianza entre instituciones públicas y privadas, que garanticen la transformación de imaginarios colectivos frente a las personas con discapacidad hacia el reconocimiento de su ciudadanía.

Garantizar el acceso de las personas con discapacidad a sus viviendas, edificios públicos y espacio público, así como un equipamiento urbano que cumplan con la normatividad vigente en esta materia.

Política pública para la garantía plena de los derechos de lesbianas, gays, bisexuales:

Incorporación, en el próximo Plan de Desarrollo Distrital y en los Planes de Desarrollo Local, de programas que permitan el desarrollo de proyectos de inversión, a través de los cuales se de sostenibilidad a las acciones implementadas.

Fortalecimiento de la institucionalización de la Política en los sectores que la implementan.

Transformación de los imaginarios sociales alrededor de las orientaciones sexuales e identidades de género, para lo cual es importante garantizar el desarrollo de campañas de comunicación.

Elaborar una normatividad que permita sancionar las acciones de discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género.

Garantizar la implementación y sostenibilidad como mínimo de los 4 centros Comunitarios que proyectó el Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva".

Continuar el proceso de transversalización de la política LGBT, en las demás políticas públicas a través de la incorporación del enfoque de derechos y de la perspectiva de orientaciones sexuales e identidades de género.

Promover el fortalecimiento y la sostenibilidad de la territorialización de la política, mediante el desarrollo de proyectos locales, con recursos específicos y de adecuaciones normativas en lo local.

Política pública de mujeres y equidad de género en el distrito capital:

Sostener la operación de 16 Casas de la Igualdad de Oportunidades del Instituto Distrital para la Participación y Acción Social.

Sostener la operación de 4 Casa Refugio de la Secretaria Distrital de Gobierno, para la atención a mujeres víctimas de las violencias basadas en el género.

Sostener los servicios ofrecidos en el programa Justicia de Genero de la Secretaria Distrital de Gobierno como instrumento de acceso a la justicia por parte de las mujeres de las localidades.

Implementar en las instituciones del Distrito que les corresponda, el Sistema Distrital de Protección Integral a Mujeres y Equidad de Género.

Elaborar la línea base de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género.

Dar continuidad y fortalecer la subsecretaría de mujer, Géneros y Diversidad Sexual de la Secretaría Distrital de Planeación como ente técnico rector de la Política Pública.

Política pública para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de las y los afrodescendientes 2008-2016:

Realizar la revisión y ajuste al Plan Integral de Acciones Afirmativas adoptado, con base en un diagnóstico, caracterización y línea de base actualizados de la población afrodescendiente residente en la ciudad.

Lograr la inclusión de un programa específico en el nuevo plan de Desarrollo que involucre las Acciones Afirmativas para la población afrocolombiana residente en Bogotá con asignación de recursos presupuestales focalizados para su ejecución.

Lograr la adecuación de los sistemas de información y registro en las entidades del nivel distrital y local incluyendo la variable de ciudadanía diferencial étnico-racial negra, afrocolombiana, palanquera y raizal.

Política pública social para el envejecimiento y la vejez en el Distrito Capital 2010-2025:

Garantizar el acceso oportuno, disponibilidad, asequibilidad, suficiencia con oportunidad y calidad a los programas y servicios de salud, educación, vivienda, recreación, cultura y transporte, además de contar con la seguridad económica, alimentaria y ambiental permanente.

Ampliar las coberturas y aumentar el valor de los subsidios otorgados por el Estado para las personas mayores de acuerdo al incremento anual del costo de vida.

Diseñar e implementar el sistema de protección integral de atención y seguimiento a las situaciones de violencia, maltrato y abuso sexual desde o hacia las personas mayores, a través de una atención especializada.

Aportes de caminado el territorio desde la diversidad social, poblacional, territorial y cultural:

La diversidad sexual y la identidad de género en los Plan de Desarrollo Territorial y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Que todo el articulado de los documentos elaborados por la Alcaldía o sancionado por el Concejo distrital, tenga en cuenta el lenguaje incluyente, utilizando los términos "Mujeres, hombres y poblaciones diversas". De igual forma se recomienda que el lenguaje haga énfasis en la garantía de derechos y la forma como el POT contribuye al mejoramiento del bienestar ciudadano.

De igual manera el CTPD propone que para promover el acceso de los hogares a una vivienda digna y reducir la segregación socio-espacial, se debe tener en cuenta el mejoramiento de las oportunidades de acceso a la tierra urbanizada y a las viviendas, y una articulación de la oferta de vivienda con el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), así como con la oferta de equipamientos y de servicios públicos domiciliarios teniendo en cuenta las condiciones poblacionales y los indicadores del Expediente Distrital.

Con respecto a la política específica de movilidad, también correspondiente al componente urbano, el CTPD recomienda que deba estar orientada a mejorar las condiciones de equidad facilitando el acceso a los servicios públicos. En este sentido la propuesta consiste en que el POT tenga en cuenta acciones coordinadas sobre los subsistemas para facilitar el acceso a los bienes y servicios urbanos, reducir los niveles de congestión, generar modalidades integradas de movilidad urbano-regional, en función de las características particulares del desarrollo urbano para mejorar las condiciones de equidad.

De igual forma se solicita facilitar la realización de las actividades de la vida cotidiana de las personas, propiciando una interconexión adecuada en distancias, tiempos y costos desde los niveles locales a los niveles regionales según la demanda y los patrones de movilidad de la población con un enfoque de género y diferencial”.

Finalmente, con relación a la política específica de equipamientos, se debe garantizar la consolidación de la función del equipamiento como estructurante territorial, como aportante a la habitabilidad urbana y como espacio de consumo colectivo y de cohesión social.

3. Análisis y Aportes

Es importante lograr incluir un enfoque diferencial en el concepto POT para que este logre ser más vinculante, debido a que la ciudad es cada día más diversa y sus habitantes provienen de varias regiones y culturas, además algunos llegan debido a la violencia del país, otros son migrantes y varios son personas o colectividades que han sido excluidos o viven en condiciones de exclusión social, económico y/o política, si la ciudad es nuestra debemos pensar en cómo disfrutarla, y como ser parte de ella, accediendo al derecho de habitarla y de pensarla, no solo desde una visión y un modelo de ciudad que beneficia a unos pocos.

Para los ciudadanos es vital poder sentirse parte de la ciudad y que esta esté diseñada para las diversas necesidades, por ejemplo el sistema de transporte de la ciudad debe ser de fácil acceso para las personas en condición de discapacidad y las personas mayores, incluso las nuevas ciudadela que se piensan construir deben pensar un diseño apropiado pensando en que cada persona tiene una necesidad diferente, de igual forma es necesario construir equipamientos donde Indígenas, Afros, Rrom, palanqueros puedan garantizar su pervivencia sin perder su identidad cultural.

La ciudad se debe pensar desde un enfoque de género que garantice el sentirse segura, los niños niñas adolescentes, deben tener espacios para la recreación pasiva, disfrutar de los pájaros y el ambiente, el POT debe ser pensado de forma incluyente, evitando la segregación y promoviendo la participación ciudadana.

Bibliografía

- Torres Tovar, C., Crisancho Pérez, D., García Peña R., Pachón, J., Escobar, J., Triana Laverde, M., ... Gómez Pérez, N., (2013). Caminando el territorio desde la diversidad social, poblacional, territorial y cultural El Consejo Territorial de Planeación Distrital, CTPD, piensa la ciudad en el año de la planeación en Bogotá D.C. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Garavito, A., Osorio, A., Serrato Salazar, G., Rivera Flórez, G., Varón Muñoz, L., Riveros Dueñas, M., (2016). Planes de Desarrollo con EBDH guía básica: Mininterior.
- Salinas Bermúdez, L., Palacios torres, J., Gallego Plazas G., Rincón, M., (2014). Lineamientos distritales para la aplicación de enfoque diferencial. Bogotá, Colombia: IDPAC

GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL POT

Con la expedición de la Constitución Política Nacional en 1991, aspectos como la obligatoriedad de la planeación, la facultad de los municipios para regular el uso del suelo y la función social de la propiedad adquieren rango constitucional, que se desarrolla mediante varias leyes y documentos de política nacional, destacándose la ley 388 de 1997 por la creación de los POT y los instrumentos para regular el suelo y orientar las acciones públicas y privadas en materia de desarrollo urbano.

En la actual propuesta de la Administración "Proyecto de Acuerdo *"Por el cual se adopta la Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C"* del 2019, fija cómo debe hacerse la gestión y ejecución del mismo. Indicando que es el conjunto de instrumentos por medio de los cuales se desarrollan los principios, objetivos, políticas y estrategias del POT, que se interrelacionan para ejecutar las actuaciones, programas y proyectos que materializan el modelo de ocupación del territorio.

El sistema de gestión y ejecución esta compuesto por: i) Instrumentos de Planeamiento. ii) Instrumentos de Gestión y iii) Fuentes e Instrumentos de Financiación.

Los instrumentos de Planeamiento son todos aquellos actos administrativos expedidos por la Administración Distrital que desarrollan y complementan el POT con el objeto de ordenar sectores específicos, complementando o precisando las normas urbanísticas contenidas en el Plan, estableciendo su interrelación con instrumentos de gestión y financiación.

Los instrumentos de planeamiento se jerarquizan para garantizar su articulación y su prevalencia, de acuerdo con sus alcances, su escala de aplicación y su ámbito de decisión. En coherencia con la estrategia normativa diseñada para la aplicación de las normas urbanísticas contenidas en este plan. Se dividen en tres niveles:

1 nivel) Plan Especial de Manejo y Protección de Bienes Distritales de Interés Cultural; Plan de Manejo para Áreas protegidas del Orden Distrital; Lineamientos ambientales para corredores ecológicos; Plan de Movilidad; Plan Maestro Integral de Servicios Públicos y TIC; Plan Maestro de Equipamientos Sociales y Plan Maestro de Equipamientos Básicos y Plan de Ordenamiento Zonal. 2 nivel) Plan Estratégico Territorial; Plan Parcial; y Unidad de Planificación Rural. Y 3 nivel) Plan de Mitigación de Impactos; Plan Especial de Equipamientos; Plan Director de Parque Metropolitanos; Legalización Urbanística; y Formalización Urbanística.

Por otro lado, los instrumentos de gestión son aquellos que complementan y permiten la operatividad del Plan y de los instrumentos de planeamiento, con el propósito de viabilizar el desarrollo de proyectos y programas, proveer suelo para la atención de la demanda de vivienda y generar los equipamientos e infraestructuras necesarias para soportar el crecimiento urbano.

Los instrumentos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y de los beneficios derivados del ordenamiento urbano son: unidad de actuación urbanística, unidad de gestión, y plan manzana. Por su parte, los instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estruc-

tura predial, generando formas asociativas entre propietarios se definen por medio de: Reajuste de tierras, integración inmobiliaria y cooperación entre partícipes. A su vez, los instrumentos para facilitar la adquisición de inmuebles requeridos para el desarrollo de las acciones y actuaciones urbanísticas se establecen por medio de: anuncio del proyecto, derecho de preferencia, declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, reservas para la ejecución de obras públicas, afectaciones para la ejecución de obras públicas, enajenación voluntaria o expropiación administrativa y judicial, concurrencia de terceros en los procesos de adquisición de inmuebles, cesión de inmuebles entre entidades públicas, cesión gratuita de franjas de terreno, y entrega de cesiones públicas obligatorias anticipadas.

Finalmente las fuentes e instrumentos de financiación se definen y dividen en: fuentes de financiación del distrito, fuentes de financiación no asociadas a acciones o actuaciones urbanísticas, fuentes de financiación asociadas a acciones o actuaciones urbanísticas, instrumentos de financiación asociados a las acciones y actuaciones urbanísticas, participación en el efecto plusvalía, contribución por valorización, pagos o compensaciones urbanísticas por edificabilidad, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, compensaciones de suelo por edificabilidad, derecho de construcción y desarrollo, derechos adicionales de construcción y desarrollo y sus títulos representativos, aprovechamiento económico del espacio público, Ingresos Tributarios Futuros – ITF, bonos y pagarés de reforma urbana, fondos, destinación de recursos para el sistema integrado de transporte público, formas de pago de las fuentes de financiación asociadas a acciones o actuaciones urbanísticas, y asociaciones Público Privadas.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CONTENIDO NORMATIVO O NORMAS URBANÍSTICAS EN EL PROYECTO DE ACUERDO DE REVISIÓN GENERAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.

Este documento presenta algunas observaciones sobre el articulado del Proyecto de Acuerdo de Revisión General del Plan de Ordenamiento Territorial –POT de Bogotá D.C., en particular sobre el contenido normativo (normas urbanísticas) y algunos de sus artículos relacionados.

En primer lugar, se debe mencionar que la actual propuesta de Revisión General del POT de Bogotá relega a un segundo plano los temas estructurales del ordenamiento del territorio, del modelo general de ordenamiento, las políticas públicas y de ordenamiento y la agenda regional, este último reducido a "hechos regionales", como elementos que deberían ser el núcleo del Plan como lo es en el POT vigente. Estos temas si bien se presentan en el Proyecto de Acuerdo no tienen el desarrollo ni la dimensión que les correspondería. En segundo lugar, la actual propuesta de Revisión General del POT no cumple plenamente los principios del ordenamiento del territorio, establecidos en los artículos 2º y 3º de la Ley 388 de 1997 en relación con la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios y el urbanismo como función pública.

En tercer lugar, la propuesta de Revisión General del POT enfatiza y se concentra en los contenidos normativos y de detalles de las normas urbanísticas, convirtiéndose más en código urbanístico que en verdadero Plan de Ordenamiento que atienda el espíritu de la Ley antes mencionada. Además, la Revisión General del POT de Bogotá desconoce lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 en relación con las determinantes de los planes de ordenamiento territorial, en particular aquellas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales en elementos estratégicos de la estructura ecológica principal de la región como el río Bogotá y los Cerros Orientales (el Régimen de usos de las Áreas protegidas del orden nacional y regional), así como en la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles que hacen parte del patrimonio cultural, con un evidente desconocimiento de este patrimonio y del desarrollo y la historia urbana.

La propuesta de Revisión General del POT, en tanto presenta las características de un código urbanístico, se parece en sus defectos al Acuerdo 6 de 1990 que era definido como "Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá" pero no se parece en sus virtudes, en tanto el Acuerdo 6 hacía una apuesta decisiva en defensa de los elementos naturales y del patrimonio cultural y establecía niveles de zonificación *"Con el objeto de controlar impactos negativos en los elementos fundamentales de la estructura urbana, tutelar convenientemente los valores urbanísticos que significan tales elementos y fomentar aquellas actividades o formas específicas de las mismas, que sirvan a la realización de las Políticas de Desarrollo Urbano o que no perjudiquen el logro de los propósitos trazados por ellas..."* (Art. 62, Ac. 6 de 1990) que reconocía claramente la jerarquía y la prevalencia del primer nivel de zonificación *"según la naturaleza de los elementos de la estructura urbana, los valores urbanísticos y las actividades que tutelan las normas respectivas"*, en particular, la prevalencia del manejo de los elementos naturales de la estructura urbana, la preservación y fomento de aquellos usos e intensidades de los mismos, que sean compatibles con la defensa de dichos

elementos y para la exclusión o restricción de aquellos usos que los afecten o impacten negativamente. En ese orden de ideas, el Acuerdo 6 de 1990 con un enfoque diferente al de la actual Revisión del POT, ubica en el primer nivel de zonificación: el Sistema Hídrico del Distrito Especial de Bogotá, el Sistema Orográfico, el Sistema de Parques, Zonas Verdes y Forestales, Zonas Oxigenantes, Amortiguadoras y Zonas de Preservación de Elementos Estéticos Naturales del Paisaje, el manejo del patrimonio cultural de la ciudad y de los valores históricos, arquitectónicos, urbanísticos y de identidad urbana, para la preservación y fomento de los usos e intensidades de los mismos, que sean compatibles con la preservación de los mencionados valores y para la exclusión o restricción de aquellos usos que los amenacen o pongan en peligro.

La propuesta de Revisión General del POT actual por sus contenidos marcadamente relacionados con normas urbanísticas reglamentarias de los tratamientos, los usos del suelo y sus aprovechamientos (índices de ocupación, construcción, alturas, densidades, antejardines, estacionamientos, mezcla de uso y aprovechamientos adicionales en predios con usos dotacionales, entre otros), implica un retroceso en el desarrollo del ordenamiento territorial en el Distrito Capital en el marco de la Ley 388 de 1997, que se inició con el Decreto 619 de 2000.

No es gratuito que los temas normativos definidos en el actual Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT de Bogotá se concentren en temas que refieren de manera muy precisa los aprovechamientos urbanísticos, los usos del suelo, los tratamientos urbanísticos y las condiciones de estos que resultarían en grandes nuevas ventajas para el desarrollo de proyectos privados y de sus promotores inmobiliarios, y en algunos casos en evidente menoscabo del interés general y de la ciudad, pretendiendo anticiparse a la reglamentación específica del POT (decretos reglamentarios de los tratamientos urbanísticos) y blindando el tema de las normas urbanísticas que claramente favorecen el mercado y la especulación inmobiliaria.

De otra parte, existen desajustes conceptuales y técnicos entre el articulado del proyecto de acuerdo y los contenidos del Documento Técnico de Soporte -DTS- y sus anexos. El carácter complementario que tienen el articulado y el DTS y sus anexos requiere que exista plena y clara concordancia entre estos documentos, específicamente sobre la denominación de los proyectos, su delimitación espacial y características. La primera inconsistencia se presenta porque no todas las intervenciones que corresponden a "Actuaciones Urbanas Integrales" -AUI- están incluidas en el articulado (art. 451 – 458); se han debido incluir no solo los proyectos estratégicos de mayor escala sino también los proyectos estructurantes y los programas que cumplen con ser AUI y que se identifican en el Anexo 7 "Proyectos y Programas del POT". Se presentan inconsistencias también en los ámbitos correspondientes; en algunos casos no coinciden lo descrito en el articulado y lo propuesto en los anexos. Según el artículo 451 "Los ámbitos de aplicación de las Actuaciones Urbanas Integrales se encuentran delimitados en el Plano 31 'Proyectos y Programas Estratégicos'" y más adelante agrega "*las predelimitaciones podrán ser precisadas por razones técnicas, jurídicas y físicas mediante los respectivos instrumentos que los adopten*". La cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial corresponde a planos oficiales y no a planos indicativos, en consecuencia, los planos del POT no podrían modificarse, en este caso los ámbitos de las AUI a través de la reglamentación de los proyec-

tos y programas estratégicos, salvo las precisiones o correcciones cartográficas en los términos del POT que en ningún caso deben significar un cambio de la delimitación establecida en el plano oficial. Sobre este tema y para el caso de la Operaciones Estratégicas del POT vigente, ha habido varios conceptos jurídicos de la SDP que ratifican el carácter oficial de los planos como parte integral del POT y la imposibilidad de cambiar la delimitación de las operaciones en los decretos de adopción.

En relación con los grandes cambios normativos de la propuesta de Revisión del POT se debe destacar que en el tema del Patrimonio Cultural Material (art. 185 y siguientes), en particular, con respecto a los Sectores de Interés Cultural se han excluido importantes sectores o barrios que desde hace varias décadas estaban incluidos por su importancia en el desarrollo urbano de la ciudad, sus valores urbanísticos, ambientales o paisajísticos como sectores de conservación, entre ellos los barrios Modelo Norte, Quinta Mutis y muchas otras urbanizaciones en su mayoría son los mejores ejemplos del urbanismo público en Bogotá (urbanizaciones del ICT y el BCH) y que en vigencia del Acuerdo 6 de 1990 se manejaron como Conservación Urbanística Estricta C-1. La ciudad es el objeto más complejo y elaborado de la cultura humana, es una creación colectiva en el tiempo, su sentido está asociado a la historia y a la memoria colectiva, por lo tanto, no hay nada más permanente que los asentamientos urbanos y nada más lamentable que la desaparición de los mejores ejemplos de esos asentamientos que constituyen el patrimonio cultural material de la ciudad.

Tratamientos urbanísticos

Los tratamientos Urbanísticos corresponden al carácter urbano con el cual se debe actuar desde las normas urbanísticas en las diferentes zonas de la ciudad o los tratamientos de: Conservación (sectores de interés cultural), Consolidación (Consolidación Básica C1, Consolidación Máxima C2 y Consolidación de Norma Original C3), Mejoramiento Integral en barrios de origen informal MI, Renovación Urbana RU en sus modalidades de RU1 en la red de transporte y 8 pisos, Redensificación RU2, Sectores Estratégicos RU3 y en Áreas Industriales RU4, y el tratamiento de Desarrollo en los suelo de expansión y suelo urbanizable no urbanizado en la modalidades de Desarrollo mediante plan parcial D1 y Desarrollo sin plan parcial D2.

En relación con los tratamientos los aspectos más discutibles de la Revisión del POT son el cambio de la clasificación de uso de suelo rural a suelo urbano en los bordes norte y occidental de la ciudad y la asignación del tratamiento de desarrollo a esos suelos que antes correspondían en gran parte a suelo protegido y a elementos de la estructura ecológica principal. Así mismo, es inexplicable la asignación del tratamiento de renovación urbana a grandes sectores del suelo urbano en barrios consolidados y donde no existen las condiciones ni la prioridad para la aplicación de ese tratamiento como es el caso de los barrios donde se propone el Proyecto de Renovación Urbana Alameda Entreparkes. No hay que olvidar que la ciudad es el objeto más complejo y elaborado de la cultura humana y no la creación de peritos o urbanistas y como objeto cultural complejo refleja la historia, el pensamiento y las costumbres de sus habitantes, es decir su memoria colectiva.

En la Renovación urbana planteada en la Revisión General del POT se privilegian las grandes intervenciones como el "Proyecto Integral de Renovación Urbana Alameda Entreparques" que se presenta como una gran intervención de renovación urbana en un área de 184 hectáreas, y localizada estratégicamente entre dos de las centralidades más importantes de la ciudad: Calle 72-Calle 100 y Siete de Agosto y así mismo, como proyecto de renovación urbana en el centro ampliado de la ciudad, donde más se requieren acciones públicas para la recuperación de áreas centrales de la ciudad. Sin embargo, no se consideran los antecedentes de la renovación urbana en Bogotá que no puede presentar un solo caso exitoso de proyectos de mediana o gran escala, de hecho, ninguno de los proyectos de renovación urbana planteados en el POT del 2000 se ha podido concretar y desarrollarse completamente. En el caso de este proyecto son claros los criterios para su priorización por encima de otras áreas centrales que tiene necesidad urgente de renovación por el grado de deterioro físico, social, su localización estratégica y que no han sido priorizadas en la actual Revisión del POT.

En el Anexo 13 no se presentan los argumentos para soportar este proyecto, que de paso constituirá uno de los mayores proyectos de renovación urbana en Bogotá, como tampoco los criterios para priorizarlo sobre otras áreas de mayor deterioro en sus estructuras urbanísticas e infraestructuras, así como deterioro social con concentración de habitantes en condición de calle o indigencia, inseguridad, por ejemplo, en las localidades de Santa Fe y Mártires. El proyecto "Alameda Entreparques" desconoce que en la área de intervención definida existen asentamientos humanos muy consolidados y dinámicos social y económicamente y que corresponden a importantes etapas del desarrollo urbano de la ciudad en barrios como Santa Sofía, Siete de Agosto y Los Alcázares¹⁴⁴, este último una de los mejores ejemplos del urbanismo público producido por el Instituto de Crédito Territorial -ICT- en sus 50 años de existencia y que en las normas del Acuerdo 6 de 1990 correspondía por sus valores urbanístico y ambientales a un sector de conservación urbanística estricta -C-1-.

De otra parte, en este proyecto no se contemplan las actividades económicas existentes y su importancia en la dinámica de la ciudad, en particular en relación con los servicios al automóvil, autopartes, talleres y otros que representan miles de empleos, sobre lo cual no se presenta ninguna alternativa de relocalización, privilegiando un ejercicio urbanístico abstracto y tecnológico que desconoce la historia, las comunidades y la realidad de la ciudad.

Áreas de actividad

Las áreas de actividad corresponden a las áreas de actividad residencial -AAR-, áreas de actividad múltiple -AAM-, áreas de actividad dotacional -AAD- y áreas de actividad industrial -AAI-, en las cuales se permiten usos principales y usos complementarios. En las AAR el uso principal es el residencial y se pueden permitir como usos complementarios los comerciales y de servicios, los dotacionales e industriales. En las AAM se puede permitir la mezcla de todos los usos residenciales, comercio y servicios, dotacionales e industriales.

¹⁴⁴ Sobre el barrio Los Alcázares y su historia existe un libro titulado "La gardenia de los Alcázares", crónica escrita por los señores Rafael Molina Bejar y Jaime Álvarez Álvarez, y publicada por la editorial de la Fundación Universitaria del Área Andina.

La Revisión del POT incurre en grandes imprecisiones al definir las áreas de actividad en el suelo urbano sin tener estudios detallados para los sectores donde se propone mezcla de usos y actividades, en algunos casos actividades de alto impacto incompatibles con áreas de actividad residencial. El mayor problema con las áreas de actividad es el relacionado con las áreas de actividad múltiple porque sus usos se aplicarían de manera indiscriminada, sin un estudio de detalle sobre muchos de los ejes viales de malla vial arterial de la ciudad, desconociendo las particularidades de cada tramo de esos ejes. Entre las áreas de actividad múltiple se encuentra la de mayor impacto denominada AAM4, en la cual se permitirían usos como bodegas de reciclaje, casinos y juegos de azar, estaciones de servicios y llenado de combustibles, alojamientos por horas (moteles y hoteles de paso) y servicios de mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas en algunos casos en barrios predominantemente residenciales que tienen frente sobre vías de la malla vial arterial por ejemplo la NQS en barrios como Nicolás de Federmán. Ese manejo de los ejes de actividad múltiple es impreciso e inadecuado y sólo puede aplicarse adecuadamente con estudios urbanísticos muy detallados como se hizo en la reglamentación general de los tratamientos urbanísticos del Acuerdo 6 de 1990 que le tomó a la Administración Distrital varios años para definir las normas específicas de los ejes de actividad.

Finalmente, no se debe pasar por alto el análisis, aunque sea de manera general, de algunas normas urbanísticas planteadas en la Revisión General del POT, y que a todas luces resultan inconvenientes y que incluso pueden carecer de sustento legal dado que podrían desconocer y vulnerar principios constitucionales y derechos fundamentales. Uno de esos casos es la norma relativa al manejo de los antejardines propuesta en el artículo 378 del Proyecto de Acuerdo de revisión del POT que suprime y expropia los antejardines en las obras nuevas y que cambiaría condiciones ambientales y paisajísticas de toda la ciudad. Una norma que desconoce la historia del urbanismo moderno, la historia de la ciudad y su normativa, contraria a la preservación del patrimonio y de los barrios tradicionales de Bogotá y que claramente sólo beneficiaría a los grandes promotores inmobiliarios que aumentarían las áreas de ocupación, la edificabilidad de sus proyectos, las rentas del suelo y las utilidades de sus negocios inmobiliarios.