



## CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DISTRITAL

### CONCEPTO FRENTE AL PROYECTO DE ACUERDO DE REVISIÓN GENERAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.

#### RESUMEN EJECUTIVO 30 de julio de 2019

Durante estos 30 días después de la entrega<sup>1</sup> de los documentos y anexos correspondientes a la Revisión general del proyecto de Acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial – POT – por parte de la Administración Distrital, desde el Consejo Territorial de Planeación Distrital – CTPD – nos propusimos revisar y estudiar con detenimiento, rigor y con la objetividad técnica necesaria, cada uno de los contenidos. Producto de esta revisión son los planteamientos centrales y análisis que a continuación presentamos, que fueron realizados por las comisiones y subcomisiones del CTPD (Desarrollo Regional, Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, Participación, Poblacional, modelo de ocupación, estructura ambiental y de espacio público, estructura funcional y de servicios, y estructura socioeconómica), incluyendo a su vez los aportes ciudadanos enviados a esta instancia. Análisis que entregamos a la Administración como parte de nuestro compromiso de rendir un Concepto informado, sustentado y responsable que incluya las diferentes voces de la ciudadanía bogotana.

Es la síntesis de un documento técnico más extenso que compila el trabajo de las comisiones del CTPD. Contiene la reflexión sobre tres modelos de análisis del contenido del Proyecto de Acuerdo (Poblacional, Ocupación y uso del Suelo, Gestión). Al final contiene la decisión del CTPD en relación con su obligación normativa de emitir concepto.

#### 1. SOBRE EL MODELO POBLACIONAL

##### *Estimación de la población, uso del suelo y estimación de viviendas*

El Consejo Territorial de Planeación Distrital, en su carácter de representante de la Sociedad Civil y en ejercicio de las funciones que le corresponden dentro del proceso de planeación del desarrollo integral de la ciudad de Bogotá, ha analizado dentro del presente estudio tanto los documentos para la revisión del Proyecto de Revisión general del POT, como el Acta de concertación de los asuntos ambientales suscrita el 4 junio de 2019 entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR – y la Alcaldía de Bogotá.

El Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT, sus anexos integrantes y en consecuencia el Acta de concertación, presentan una disconformidad entre la realidad y los fundamentos consignados que motivaron la decisión de concertar, a saber: los hechos demográficos del Censo 2018 con respecto al crecimiento poblacional, sus proyecciones y el efecto migratorio en la ciudad.

---

<sup>1</sup> Fueron radicados ante el CTPD por la Administración Distrital a través de la SDP, el día 14 de junio de 2019.



Para la formulación del POT es fundamental realizar una estimación justa de la población y el número de viviendas que se esperan en la ciudad en el 2031. La precisión de estas cifras es importante debido a que, a partir de la población estimada, se debe delimitar el suelo urbano, el suelo de expansión y el suelo rural de Bogotá. Además, esta estimación de población es vital para la planeación de los sistemas de movilidad y equipamientos. Por lo anterior, la proyección equivocada de población y número de viviendas podría orientar procesos de planeación errados y descontextualizados, conducentes a una inversión pública inadecuada, además de generar daños graves en términos económicos, ambientales y sociales.

Con el fin de realizar una estimación lo más precisa posible, se tomaron los datos registrados por el DANE en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (en adelante CNPV 2018) y los datos del Censo General de 2005. Se identificó que Bogotá y la Sabana generaron cerca de 60.000 viviendas anuales en promedio, para un total de 782.053 viviendas durante el periodo intercensal. De esas 60.000 unidades de viviendas, 48.000 unidades se generaron entre Bogotá y Soacha. Si la tendencia de crecimiento de viviendas se mantuviera igual durante la vigencia del POT, para el 2031 Bogotá y su región tendrían un incremento cercano a las 720.000 viviendas. Ahora bien, es importante tener en cuenta que las tasas de crecimiento poblacional están reduciéndose de forma constante, por lo que sería un error pensar que el crecimiento de viviendas será igual al de los doce años anteriores.

Debido a la evolución histórica de la tasa de crecimiento poblacional en la ciudad, se evidencia una disminución desde los años cincuenta del siglo XX hasta hoy. Asimismo, durante la vigencia del POT (2019-2031) la tasa de crecimiento poblacional llegará al 0,5% y el saldo vegetativo<sup>2</sup> será considerablemente inferior al esperado por la Secretaría Distrital de Planeación - SDP. Además, los documentos técnicos de soporte han registrado saldos migratorios negativos hasta de 36.000 personas en 2016, lo que explícitamente representa un saldo tendiente a cero, incluyendo el reciente proceso de migración de población venezolana.

De manera análoga, consideramos que la Secretaría Distrital de Planeación proyecta con una metodología incorrecta el número de hogares esperados hasta 2031. Cabe anotar que esta cifra ha sufrido variaciones en las diferentes exposiciones de la Secretaría, durante el proceso de socialización del POT, y el último dato señalado triplica las estimaciones más razonables.

El Documento Técnico de Soporte 03, anexo 01, presenta cifras que, de manera arbitraria, reducen la capacidad total de vivienda de la ciudad, con lo cual naturalmente se incrementa la demanda de suelo adicional. Con base en la misma metodología propuesta por la Secretaría Distrital de Planeación, se realiza un análisis detallado, por tratamientos y actuaciones urbanas, tendiente a estimar el déficit o superávit de vivienda durante los próximos doce años. Debe destacarse además que en los modelos de asignación de vivienda propuestos por la Secretaría Distrital de Planeación se omiten las cifras correspondientes a las viviendas incluidas en las áreas definidas como tratamiento de Mejoramiento Integral.

Dado el análisis realizado por el CTPD, el superávit observado rebasa las 50 mil unidades. Por lo tanto, debe advertirse que no es necesaria la expansión urbana hacia el norte, el occidente y el sur de la ciudad, estimada en las operaciones estratégicas, particularmente en Ciudad Río, Ciudad Tunjuelo

---

<sup>2</sup> Saldo Vegetativo: Población actual más la población que nacerá, menos la población que morirá.



(Lagos del Tunjuelo), Lagos de Torca y Ciudad Usme. Además, el proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT incorpora suelo rural al suelo de expansión, propuesta que es del todo innecesaria, en atención a los datos suministrados por el CTPD y a las afectaciones socio-ambientales de la expansión urbana.

Debe advertirse que el suelo de expansión es la porción del territorio municipal que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del POT. La ley 388 de 1997 en el artículo 32 establece que la determinación de este suelo deberá ajustarse a las previsiones de crecimiento de la ciudad. Además, la ley 1469 de 2011 ratificó en su artículo 23 que “los perímetros urbanos y de expansión urbana a los que se refieren los artículos 31 y 32 de la ley 388 sólo podrán ampliarse sobre los suelos, que según clasificación del IGAC pertenezcan a las clases I, II o III, cuando se requieran en razón de las necesidades de expansión urbana, siempre que no sea posible destinar al efecto suelos de diferente calidad o condición”.

En consecuencia, las previsiones sobre el crecimiento esperado de la población son esenciales para establecer el suelo de expansión requerido, la edificabilidad requerida en renovación urbana y densificación y la justificación para afectar de manera irreversible suelos de valor agrológico, sin perjuicio de que la clasificación del suelo de las áreas de valor ambiental en ningún caso podrá ser modificada, según lo ordena el artículo 54 del decreto ley 1333 de 1986.

Esta expansión, ha generado una expectativa de valorización de la tierra que se ha expresado en el incremento de su precio en toda la sabana de Bogotá, encareciendo la vivienda, reforzando prácticas de especulación que impiden un uso democrático y racional del suelo, es decir, el uso requerido por la ciudad.

Por otra parte, teniendo en cuenta el estudio de Huella Urbana, se identificó que hubo un crecimiento acelerado de la región entre 2005 y 2010. Sin embargo, este crecimiento presenta una desaceleración significativa a partir de 2010. El crecimiento entre 2005 y 2010 de la huella urbana de la región fue de 15.303 hectáreas, mientras que entre 2010 y 2016 el crecimiento fue de 6.790 hectáreas, cerca de 56% menos que en el período anterior. Esto evidencia la desaceleración de las tasas de crecimiento de Bogotá y los municipios aledaños. Es imprescindible tener en cuenta esta tendencia para estimar las viviendas que se necesitarán para el año 2031.

Así, a partir del estudio detallado y el diálogo con múltiples sectores, el CTPD desarrolló un ejercicio que arrojó el Documento técnico del Concepto y el presente resumen, en los cuales se busca hacer evidentes las falencias, subsanar las carencias y ofrecer algunas alternativas a las problemáticas del ordenamiento territorial de Bogotá, en el marco de la propuesta de Revisión general del POT presentada por la Administración.

### ***Enfoque diferencial y diversidad poblacional de la ciudadanía bogotana***

En el marco del proceso desarrollado por la comisión poblacional hacia la construcción del Concepto de Revisión general del POT desde la mirada de los diferentes grupos y sectores poblacionales, hemos adoptado como premisa general que: **esta propuesta de POT es generadora de factores de riesgos socio-ambientales, al disminuir la equidad territorial y, por tanto, afecta la calidad de vida de la mayoría de las y los pobladores de la ciudad.** A continuación, se exponen elementos de contexto,



prioridades y propuestas que deben ser incorporadas en el acuerdo de revisión general del POT, en tanto que para el CTPD está se constituye en instancia fundamental de este proceso:

- *El modelo de ocupación.* Históricamente fragmentado, como consecuencia de las decisiones de ubicación de los sectores empresarial, inmobiliario y de la construcción, así como por las decisiones de política pública que han propiciado y reforzado la reproducción de situaciones evitables como, la exclusión, la desigualdad y la ampliación de brechas socio-territoriales. Este modelo de ocupación aunque se sustenta en procesos tanto formales como informales, insiste en ignorar la necesidad del justo y contextualizado reconocimiento de las dinámicas de la informalidad: debilitamiento de programas de mejoramiento barrial y urbano, deficiente oferta de equipamientos, altas tasas de desocupación y trabajo precario, confinamiento de los sectores populares a las áreas periféricas, recargando sus jornadas con largas y deficientes rutas en el sistema de transporte masivo. Situaciones que impactan de manera negativa en la vida de más de  $\frac{2}{3}$  de la población de la ciudad.
- *Estructura socio-económica.* Íntimamente ligada al modelo de ocupación, la estructura socio económica de la ciudad concentra la inversión en las zonas del centro, centro occidente y norte, manteniendo la actividad residencial de alta densidad en las periferias del sur y occidente de la ciudad, con condiciones deficitarias de servicios urbanos. Adicionalmente, el sur de la ciudad sigue adoptando las actividades comerciales, económicas e industriales de alto impacto, manteniendo una inequitativa distribución de las cargas ambiental (minería, chircales, relleno sanitario, frigorífico, curtiembres, parqueaderos de SITP, entre otras). Esta estructura se cimienta en la prevalencia del interés particular sobre el general.
- *Proyecto del acuerdo de revisión general del POT.* Aunque en varios apartados del Acuerdo de revisión general del POT se presentan los temas poblacionales, el documento no cuenta con una estrategia explícita que desde el urbanismo garantice tanto el mejoramiento como la construcción de la ciudad y el territorio de Bogotá desde el enfoque poblacional y diferencial. Los espacios públicos, edificios y viviendas deben tener un acceso universal y también una oferta diferencial. Esto significa, promover espacios y diseños urbanos que promuevan la accesibilidad e inclusión de las diferentes poblaciones, según sus necesidades y capacidades. Igualmente, las personas con talla baja, alta o sobrepeso tienen requerimientos especiales de antropometría. Cuando se hable de diseño incluyente implica pensar que vehículos públicos, baños, sillas, entre otros, deben incluir a todas estas personas.
- *Velar por la calidad ambiental y sanitaria para el ser humano.* En este punto, se reitera la necesidad de un modelo que minimice la expansión de la mancha urbana, la densificación de los bordes y las periferias, ya que estos son factores determinantes del detrimento de la calidad ambiental y sanitaria de la ciudad. La densificación tendiente al hacinamiento, conduce a un deterioro de la salud mental y física de las personas, en especial de la población con discapacidad, niñas y niños recién nacidos y personas adultas mayores.
- *Mejorar la calidad urbano-ambiental de la ciudad en donde hay más enfermedad, más delitos y más pobreza.* Esto implica, la actualización de las políticas, programas y acciones de mejoramiento urbano y barrial, orientada a las zonas donde se concentran los factores de riesgo



social y ambiental (enfermedades, delitos y pobreza, entre otras problemáticas). Allí deben existir fuertes correlaciones entre la vida humana y el urbanismo.

- *Aumentar la cantidad y calidad del espacio público.* El espacio público es vital para un correcto enfoque diferencial y también para proveer espacios para la familia. Los objetivos del espacio público deben estar al servicio de los objetivos psico-sociales y de un enfoque poblacional. Las zonas con más pobreza, estrés, delitos, problemas psico-sociales son también las que se deben priorizar para orientar la inversión para la generación y cualificación de espacios públicos de más calidad y seguridad.
- *Estética urbana y biofilia.* La ciudad debe ser bella, hay tareas pendientes en diseño urbano, promoción del patrimonio, promover una arquitectura y un patrimonio acorde a las raíces culturales de las y los capitalinos, entre otras.
- *Inclusión en comunidad.* Para las personas en condición de discapacidad se requiere no solo un acceso universal, también se precisa de señalizaciones redundantes que brinden información comprensible para personas con discapacidades sensoriales. Igualmente, el POT debe garantizar lineamientos claros que permitan la articulación con los contenidos relativos a las políticas poblacionales del Distrito y su incidencia en el ordenamiento de los territorios y su urbanismo.
- *Código de habitabilidad para vivienda.* Se precisan herramientas para el cumplimiento efectivo de la reglamentación nacional y distrital relacionada con la habitabilidad. De ser necesario, se deben abrir espacios para la actualización y contextualización de estándares y condiciones, según especificidades territoriales y poblacionales, tanto para las viviendas y equipamientos como para los espacios comunes y públicos, al servicio de las políticas y metas de mejoramiento de vivienda.
- *Estándares mínimos de urbanismo.* Las metas de dotación, en distintas escalas, barrial, zonal y de ciudad, deben considerar un enfoque diferencial y poblacional. Así como la construcción de ecosistemas productivos, saludables, que disminuyan riesgos y eviten trampas de pobreza. Los proyectos de mejoramiento barrial deben atender la totalidad de los estándares requeridos.
- *Más y mejores equipamientos.* Para todo tipo de equipamientos, así como edificaciones de comercio, servicios, oficinas y demás, deben promoverse estándares de bienestar junto con un enfoque diferencial estructurado con metas claras para cada grupo poblacional. Además, los jóvenes requieren de una mayor oferta de espacios para su realización.
- *Promover equipamientos que ofrezcan retos de vida sanos para los jóvenes.* Gobernabilidad. Se requiere con urgencia una dependencia que defina estrategias y políticas en la relación de grupos poblacionales y decisiones territoriales, también se requiere de un sistema más robusto para verificar sus metas en los instrumentos que complementan y desarrollan el POT. Se sugiere que tales funciones las asuma la Dirección de Poblaciones o la Secretaría de Gobierno. La intención es se asuman un papel de interventoría social similar al que tiene la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA en la protección del medio ambiente.

- *Etnias*: Las etnias tienen formas diferentes de vivir y concebir el ordenamiento del territorio; en este sentido, tanto los pueblos indígenas como los afrocolombianos, requieren de contextos socio – culturales y socio - espaciales, que respondan al reconocimiento de su cosmovisión, de sus procesos multiculturales y pluriétnicos, en total sintonía con nuestro territorio. Se propone que Bogotá tenga la gran maloca de Colombia y el gran centro de cultura afrodescendiente de Colombia y, los demás equipamientos de escala barrial y zonal, de carácter diferencial, requeridos por la comunidad para el desarrollo de una cotidianidad plena, en el territorio. Lamentablemente lo que se conoce como patrimonio cultural arquitectónico no da cuenta de las raíces culturales de los grupos que han sido marginados históricamente. **La ciudad debe usar su potencial simbólico para pedir excusas y reposicionar a cualquier grupo que haya sido subestimado y violentado.**
- *Población desplazada y víctimas del conflicto*: Bogotá es el principal centro urbano receptor de población de desplazados y desplazadas en el país. Residen principalmente en cinco localidades: Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Suba y San Cristóbal. Hay una importante jurisprudencia que reconoce la existencia y obligación de las entidades territoriales para garantizar la política pública para esta población, que exhortan a utilizar los instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial, con el fin de armonizar los procesos de planeación y aprobación presupuestal locales y nacionales en materia de vivienda. **Por lo cual se requiere de la generación de programas de hábitat y vivienda que contengan enfoques diferenciales para la población desplazada y víctima del conflicto, que garanticen la inclusión social, y eviten la generación de procesos de exclusión y la conformación de guetos urbanos.**
- *Las mujeres* requieren espacios que garanticen la seguridad, condiciones de vida digna y en igualdad, libre de violencias en una ciudad habitable, inclusiva y que reconozca los derechos de las mujeres y las niñas. Por tanto, se debe promover un urbanismo que valore las escalas barriales y zonales, que incluya a las mujeres en su diseño, implementación, seguimiento, cuidado y mejoramiento.
- *La comunidad LGBTI* requieren de espacios culturales y espacios libres de discriminación.

#### ***La participación ciudadana: necesaria y obligatoria***

En este apartado del concepto, el CTPD realiza un análisis de los aspectos concernientes con la **gobernanza, la gobernabilidad y la participación**, en el marco del proyecto de acuerdo de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial. El propósito fundamental es revisar si las propuestas contenidas en él cumplen con las normas establecidas respecto a la participación ciudadana y comunal, la gobernanza y la gobernabilidad, de acuerdo a las realidades locales, distritales y regionales; y si concuerdan con las expectativas, aspiraciones e intereses de la ciudadanía sobre el ordenamiento territorial de Bogotá.



Una de las pocas normas que precisan de la participación ciudadana para su aprobación es el POT<sup>3</sup>. **En ese sentido, la participación aparece como parte integrante y fundamental de la norma.** Con el propósito de cumplir con dicha disposición gubernamental, la Alcaldía de Bogotá implementó un ejercicio de participación que contempló reuniones, talleres y espacios de socialización con las comunidades con el fin de dar a conocer y de discutir el proyecto de acuerdo de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá D.C.

De una parte, señalamos que las reuniones y espacios abiertos por la Secretaría de Planeación Distrital en las distintas fases, no cumplieron con las expectativas de los ciudadanos y tampoco sirvieron para dar a conocer de forma completa y efectiva el borrador del proyecto de acuerdo de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial. Estas reuniones de información, presentación y discusión, se limitaron al formalismo para cumplir con el requisito exigido por la ley, sin ser de provecho para involucrar de manera efectiva a la ciudadanía.

De otra parte, las características de forma del documento (articulado y libros de anexos que suman más de 7.300 páginas), constituyeron limitaciones de acceso a los contenidos del POT, a su comprensión y por tanto a la discusión, la participación ciudadana y la conceptualización. El proceso de participación, así como el documento, restringen las garantías para un ejercicio pleno de la participación.

En consecuencia, después de realizar los análisis correspondientes en referencia a los temas de gobernanza, gobernabilidad y participación que se abordan desde el Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT de Bogotá, el Consejo Territorial de Planeación Distrital, puede sostener que:

No hubo un proceso de participación incidente, democrático e incluyente en las diferentes fases de la Revisión General del POT. No se evidencia un proceso de convocatoria fuerte y masivo que facilitara la asistencia de la ciudadanía, más bien se identifica la necesidad de cumplir con el requisito de informar, a veces de manera tardía. La metodología establecida no facilitó la comprensión de los asistentes, quienes hubieron de limitarse a escuchar la multiplicidad de conceptos, en su mayoría técnicos.

Igualmente se puede sostener que no existe evidencia de que los aportes que realizó la ciudadanía en esas actividades de socialización hayan sido tenidos en cuenta, incorporados o incluidos en el Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT. El CTPD mediante comunicación formal solicitó a la Secretaría Distrital de Planeación que informara sobre cuántos aportes de los realizados por la ciudadanía, habían sido incorporados en el Proyecto de Revisión General del POT, sin que hubiera recibido respuesta alguna.

En general, la estrategia y el proceso de participación realizado durante tres años por la Secretaría Distrital de Planeación tan solo alcanzó el nivel de la información, la socialización o presentación de parte del Proyecto de Acuerdo Revisión General del POT, lo cual deja en evidencia que su objetivo

---

<sup>3</sup> Así lo estipulan los artículos 4, 22 y 24 de la Ley 388 de 1997. En el artículo 4 se lee: “En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”. Ley 388. Artículo 4. Participación democrática.



era socializar los avances y definiciones de un documento que no estaría sujeto a cambios y que no permitiría la incidencia de las propuestas ciudadanas. Se presentan estadísticas sobre número de actividades, reuniones, talleres, participantes y de aportes ciudadanos, lo cual no demuestra que esos aportes hayan sido incluidos en el articulado. **El CTPD considera por tanto que este es un error de procedimiento en el proceso de formulación del POT, en relación específicamente con el cumplimiento de la participación ciudadana como un requisito fundamental que la norma establece para el proceso.**

Así mismo, el Consejo Territorial de Planeación Distrital ha evidenciado su inconformidad frente a los contenidos del Proyecto y sobre la manera como fue elaborado. Inconformidad que se hizo manifiesta tanto en los escenarios de socialización convocados por la SDP, como en las Audiencias Públicas convocadas por el CTPD, al igual que en otras expresiones de protesta, acción y movilización ciudadana que se han opuesto al proyecto.

De este modo, las nueve Audiencias Ciudadanas convocadas por el Consejo Territorial de Planeación Distrital demostraron que las ciudadanías de los diferentes territorios y grupos poblacionales, sí tienen propuestas y que las mismas, aunque fueron planteadas a la SDP no han sido recogidas por el proyecto de la Administración.

Uno de los temas sobre los que más se ha presentado inconformidad de parte de la ciudadanía se refiere a la implementación de Grandes Proyectos Urbanos como la Alameda Entre Parques, el Proyecto Ciudad Usme (Decreto 252 de 2007), Lagos del Tunjuelo y Lagos de Torca, que no han sido aprobados y validados por la ciudadanía; algunos de estos se han adoptado por decreto por parte de la Administración Distrital y fueron incluidos en el Proyecto de Revisión General del POT, evitando los procesos efectivos de participación por parte de las y los ciudadanos interesados.

La preocupación se acrecienta en la medida que se constituyen en grandes planes urbanos que le dan un ordenamiento a la ciudad desde los intereses y aspiraciones de determinados sectores sin otorgar ninguna posibilidad de objeción por parte de la ciudadanía y específicamente de los propietarios directamente afectados. Los ciudadanos de estos sectores alegan que, en asuntos de participación ciudadana, en la adopción de estos proyectos no se llegó ni siquiera al nivel de la información. **Estos hechos, ponen en entredicho la normativa sobre participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial, con lo cual se hacen más evidentes los errores de procedimiento del proceso de formulación del POT.**

Finalmente, el CTPD lamenta que el Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT no brinde las garantías para el pleno ejercicio de la participación ciudadana en los programas y proyectos a través de los cuales cobrará vida el modelo ocupación y gestión de los territorios de Bogotá. Las mesas, consejos y otros espacios ya existentes, creados a partir de la organización y movilización social y, aquellos que deban crearse para hacer realidad la gobernanza territorial, son un vacío que no puede pasar desapercibido. La formulación, la toma de decisiones, la ejecución e implementación, el seguimiento y control de las acciones de ordenamiento territorial deben contar con la participación activa de la ciudadanía, para esto el POT debe brindar estrategias integrales y coherentes que faciliten un ejercicio transparente de la función pública. Si el proceso no cumple con la normativa vigente en





este aspecto, se invalida la formulación y el Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C.

## 2. SOBRE MODELO DE OCUPACIÓN Y DE USO DEL SUELO

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.”, tienen que ver con la poca claridad sobre cuál es la visión territorial 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.

Son diversas las tensiones que se han presentado en el tema regional - en especial con respecto a la conurbación y la determinación de usos en los suelos colindantes - con los demás municipios, dado que su relación administrativa es de poca comunicación, desarticulada y desorganizada. A pesar de lo anterior, la Región Hídrica se constituye como el pilar fundamental en este territorio para diseñar e implementar una estrategia de gestión política, social, institucional, administrativa, territorial y ecológica alrededor del agua, incluyendo el manejo equitativo y sostenible de este recurso, que a su vez facilita las relaciones regionales.

El modelo de ocupación está estrechamente ligado al modelo de ciudad. Conflictos como los asociados a la afectación de zonas de reserva del borde nororiental, la multiplicación de proyectos de vivienda formal e informal en los que se sigue privilegiando al sector inmobiliario y no a los residentes, ciudadanas y ciudadanos sin ciudad, así como las crecientes dificultades de la movilidad urbana constituyen un conjunto interconectado de problemas derivados del movimiento inercial hacia la expansión urbana.

Aunque la Administración insiste en defender un modelo compacto-densificado de ciudad, aparecen como fenómenos inversos a la luz de la evidencia los proyectos urbanos de las ciudadelas (al norte) Lagos de Torca; (al sur) Lagos del Tunjuelo y (al occidente) Ciudad Río. Además, la proyección de más de un millón quinientas mil viviendas que soporta su justificación en errores estadísticos los cuales no tienen en cuenta las variaciones en las tasas de natalidad, mortalidad y en general la entrada de Bogotá en la tercera transición demográfica. **El juego de palabras entre compactación y/o expansión de la ciudad, contenido en la propuesta de Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT, para justificar la ocupación de nuevas áreas rurales, no logra confundir ni a los analistas más desprevenidos del modelo propuesto.**

El capítulo de modelo de ocupación presenta la discusión que se ha dado en torno a los hechos regionales consignados en los artículos 22 en adelante del Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT que son de gran importancia y por tal motivo, en concepto del CTPD, deben ir en el capítulo de Determinantes. Si bien es cierto que no están explícitos en la Ley 388 de 1997, sí se justifica su uso e inclusión (ver Exposición de motivos y Ponencias) ya que el articulado se refiere a un modelo desconcentrado de carácter supramunicipal el cual tiene como núcleo central Bogotá, entendiéndolo como una propuesta de ocupación con criterios bajo los cuales los municipios aledaños se deben articular y ordenar (macrocefalia).



El CTPD ve con preocupación que en el articulado propuesto se considera el Río Bogotá, como “eje de conectividad ambiental y de ordenamiento territorial”, es decir, un río Bogotá sin valle aluvial y pensado para la construcción de una gran ciudad a solo 30 metros del eje del cauce (en lugar de los 270 metros actuales). De igual forma, la “Estructura Ecológica Regional y Corredor de Conservación” de páramos propuesta no tiene forma de sostenerse porque implica tener una Estructura Ecológica Principal como soporte que ha sido desnaturalizada en el ámbito urbano y transformada hacia una estructura funcional de espacio público.

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. En el artículo 29 del Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT, relacionado con los suelos de protección, se presenta la reserva Thomas Van Der Hammen y el POMCA del río Bogotá, mencionando la realinderación 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 varios artículos de la EAEP (Estructura Ambiental y de Espacio Público) se menciona el carácter regional de la misma 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 dejando de lado la importancia de las áreas protegidas.

En los Artículos 453 al 456 se mencionan las actuaciones urbanísticas integrales (Ciudad Norte, Ciudad Usme, Ciudad Río, Ciudad Lagos del Tunjuelo); megaproyectos que logran direccionar el tema regional hacia cargas inmobiliarias que van por encima de los espacios de protección y de acuerdos comunes entre los demás municipios. Estas acciones privilegian la urbanización sobre los efectos negativos de la sobrepoblación y ocupación en zonas regionales y de borde, sin considerar los efectos en los ecosistemas.

De igual forma, la orientación del modelo de ocupación debe considerar las dificultades originadas por la conurbación de Soacha con Bogotá y las posibles con Cota, Chía y Mosquera si no se toman medidas de protección. En ese sentido, se propone la configuración de un borde urbano – rural que regule el crecimiento urbano hacia estos municipios y la aprobación del Área Metropolitana. Por otro lado, es importante la protección y conservación del ecosistema del Páramo de Sumapaz como prioridad para la ciudad y la región. Asimismo, se precisa que la minería y la explotación de canteras cumplan con la reglamentación y Planes de Manejo adecuado, priorizando un ordenamiento territorial sostenible.

En lo referente a los megaproyectos con impacto regional (Ampliación y operación del Aeropuerto El Dorado, Relleno Sanitario Doña Juana, entre otros) es fundamental que en el POT se incluya toda la información legal y estratégica que permita la planificación con todos los sectores que pueden verse afectados por la no-concertación en la utilización de los terrenos para los usos debidos. Se considera



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 sistema hídrico.

**Por último, el valor de Ecoeficiencia como valor ambiental privilegiado por el modelo de ocupación que propone el POT, deja de lado políticas sociales y derechos ambientales y territoriales con los que ya cuenta la ciudad. Ampliar este punto, queda muy escueto.**

**En relación con la gestión del cambio climático y la gestión del riesgo,** no se incluye ni se menciona el análisis de vulnerabilidad y riesgo climático de la tercera comunicación nacional de cambio climático, desde el cual se señala que Bogotá es la segunda ciudad más vulnerable en términos de cambio climático en Colombia, siendo solo superada por San Andrés, y dos corregimientos en el departamento de Vaupés.

Se presenta una síntesis general y descontextualizada de los fenómenos del Niño y la Niña (anexo 4.3.) la cual lleva por título “Inventario de eventos de emergencia – La niña y el niño” donde se dice que es tomada de documentos elaborados en el marco del PRICC de Cundinamarca. Al respecto, no hay ningún inventario de emergencias que allí se presente y no es clara la utilidad que haya tenido esta información del fenómeno ENOS<sup>4</sup> en la definición de decisiones de ordenamiento territorial. La información allí consignada es mucho menos específica que aquella ya trabajada, divulgada y desarrollada en el marco del PRICC<sup>5</sup> y de los documentos de soporte para la formulación del Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C., 2015- 2050, la cual al parecer no es considerada.<sup>6</sup> Además, presenta indicadores tomados de otros textos, lo cual significa que no se presentan indicadores calculados o trabajados para Bogotá, y por lo tanto no se sabe cuál es la utilidad de esta información en términos de decisiones de ordenamiento territorial para Bogotá, así como la recopilación de normas y políticas que sobre la materia se han dado en los últimos años en Colombia.

La palabra Resiliencia, aparece desgastada, pareciera ser usada como un término de “moda” dentro del documento, de igual forma establecen medidas muy generales de mitigación y adaptación al cambio climático relacionadas con el ordenamiento territorial, lo cual no se traduce en proyectos prioritarios en el programa de ejecución.

El Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT avala el Decreto 837 de 2018, con el cual se redujo toda la ambición y se eliminaron de forma unilateral todas las metas de impacto en mitigación y adaptación, dejando los temas de cambio climático como un asunto más de gestión y eliminando las metas de todos los programas a los años 2038 y 2050 contenidas en el Decreto Distrital 579 de 2015, que estaba aprobado para el periodo entre 2015- 2050 y que fue derogado sin una evaluación de su alcance. **En ese sentido el POT tampoco aborda acciones concretas o ambiciosas para enfrentar esta problemática actual a nivel planetario.**

---

<sup>4</sup>El fenómeno de El Niño - Oscilación Sur (ENOS) es un patrón climático recurrente que implica cambios en la temperatura de las aguas en la parte central y oriental del Pacífico tropical.

[http://climayagua.inta.gob.ar/que\\_es\\_el\\_fenomeno\\_el\\_ni%C3%B1o](http://climayagua.inta.gob.ar/que_es_el_fenomeno_el_ni%C3%B1o)

<sup>5</sup> Plan regional integral de cambio climático para Bogotá.

<sup>6</sup> Si bien Bogotá promulgó el Decreto 837 de 2018 “por medio del cual se adopta el Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá D.C. 2018 – 2030 y se dictan otras disposiciones” con esta decisión derogó el Decreto 597 de 2015, por el cual se había adoptado el Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático para Bogotá D.C., 2015- 2050. Este último era un instrumento que fue el resultado de un proceso a largo plazo y un ejercicio de construcción colectiva y de política ambiental que emprendió la ciudad desde hace varios años, y que aún evidencia grandes impactos para Bogotá que siguen siendo relevantes de análisis.



**Para la gestión del riesgo**, aunque existe un capítulo sobre la gestión del cambio climático (Capítulo 3: Resiliencia, Gestión del Cambio Climático y gestión del riesgo, articulado Proyecto de Acuerdo de Revisión General del POT, (RG-POT), los contenidos asociados con riesgos van en contravía del propósito de “mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales” y evitar la generación de nuevos riesgos definidos en la Ley 388 de 1998 y la Ley 1523 de 2012.

No se incluyó ni se priorizó la construcción del metro subterráneo dentro de las medidas para la mitigación del cambio climático y las metas en mitigación, cuyas consecuencias implican el aumento de los niveles de contaminación del aire en la ciudad y la imposibilidad de cumplir los compromisos internacionales en cambio climático para el 2030 sobre reducción de las emisiones de GEI, ya que Bogotá tiene una participación superior al 34% frente al nivel nacional.

El cambio de los mapas de Amenaza por Movimientos en Masa en Suelo Urbano y de Expansión Urbana incluye la reclasificación de la zona de amenaza alta a media y baja en las zonas de expansión en Usaquén, Suba y Usme que lleva a excluir de las zonificaciones de amenaza el área de las antiguas gravilleras del río Tunjuelito, con el fin de eliminar de esta manera los condicionamientos de estudios y obras de gestión de riesgos para el futuro plan parcial a desarrollar en esta zona. Solo mantiene para las áreas con condición de amenaza alta y media por movimientos en masa y avenidas torrenciales en suelo urbano y de expansión urbana, pero traslada la responsabilidad de su revisión y aprobación del IDIGER a las curadurías urbanas.

El cambio de la zonificación de amenaza parece responder al interés particular de habilitar el suelo para proyectos urbanísticos en la zona de expansión y por encima de las condiciones físicas del terreno, manteniendo solo el 3% del área en condiciones de amenaza y habilitando para desarrollo urbano el 96% del suelo de expansión.

Con las modificaciones de la estructura ecológica principal y el cambio de zonas de protección del valle aluvial y ronda del río Bogotá a la categoría de parques lineales hídricos, el único limitante urbanístico es el mapa de amenaza de inundación lo que implica que su cambio es definitivo para el desarrollo de los proyectos urbanísticos previstos por la actual administración de la ciudad.

La zonificación de amenaza de inundación debe identificar las zonas inundables o la denominada llanura de inundación que para el caso corresponde al área que ocupa el valle aluvial del río Bogotá y sus afluentes, de acuerdo con los registros históricos y geomorfológicos existentes. Las categorías de amenaza alta, media y baja de inundación se deben establecer de acuerdo con la recurrencia y la intensidad de las inundaciones a partir de análisis hidrológicos e hidráulicos. Esto significa, que el análisis de las condiciones hidrológicas e hidráulicas no puede llevar a eliminar las zonas inundables ya que éstas permanecen siempre lo que implica que sólo puede calificar su nivel de inundación. Estas condiciones técnicas están establecidas en el Decreto 1077 de 2015 y Decreto 1807 de 2014 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Las modelaciones hidráulicas para el cambio del mapa de amenaza de inundación solo tienen en cuenta escenarios hidrológicos con las obras hidráulicas diseñadas (ideales) para el río Bogotá sin tener en cuenta escenarios múltiples con lluvias picos o tormentas que se pueden generar de manera

simultánea, en toda o parte de la ciudad, por los efectos del cambio climático, como se podrá observar en el texto de modelo de ocupación donde se desarrolla este tema.

Las obras de adecuación hidráulica tienen factores de seguridad inciertos y su vida útil es muy corta debido a que se pueden presentar fallas por causas externas como la erosión y socavación del río, intervenciones antrópicas como excavaciones o sobrecargas por rellenos que pueden cambiar muy fácilmente los factores de seguridad de los diseños. Incluso, frente a esta incertidumbre las pólizas de estabilidad de las obras son muy cortas o en algunos casos no las cubren, información que puede confirmar la CAR.

Los mapas de amenaza de inundación prospectivos, o en contexto de cambio climático, tergiversan los escenarios de cambio climático al utilizar en la modelación hidrológica los valores promedio de caudales, generados por la reducción de lluvias para escenarios futuros, y utilizar el criterio de lluvias pico que incrementan los caudales de las avenidas máximas probables a periodos de retorno por fuera de los datos históricos. El cambio del mapa de amenaza de inundación por desbordamiento tiene como finalidad habilitar el desarrollo de 1.655 ha., del área de expansión propuestas, lo que implica para el 2050 el aumento en 4 veces del número de personas expuestas a riesgos, al pasar de 1.384.760 actualmente a 5.486.760 personas expuestas a amenaza de inundaciones. **La modificación de especificaciones técnicas en la cartografía, sin estudios técnicos que la soporten, o modificaciones amañadas constituye una falta notable al rigor en el proceso de Formulación y al principio de la planeación consagrado para la gestión pública en Colombia.**

**En relación con la Estructura Ambiental y de Espacio Público -EAEP-**, Bogotá debe mantener el concepto que le permite el alcance de la noción y los elementos que determinan la estructura ecológica principal y 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 de 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 Estructura Ecológica Principal -EEP- y no al contrario, como se 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 que se tiene actualmente a costa 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<sup>7</sup> 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, así ordenar el territorio conforme a su estructura hídrica. De igual forma se debe respetar la ronda de los humedales para que ésta no se *artificialice* con obras de infraestructura dura: alamedas, plazoletas, luminarias y la construcción de ciclo rutas.

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. De igual forma, se deben

---

<sup>7</sup> SENTENCIA 2001-90479 DE 28 DE MARZO DE 2014



respetar las rondas hídricas y sus nacimientos para no llevarle los residuos de la Construcción y Demolición – RCD conforme el (Artículo 171, Acuerdo de la Revisión General del POT para Bogotá D.C.) como está previsto para el río Bogotá.

El Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá debe garantizar un modelo compacto, densificado sin expansión en los bordes. Por lo tanto, los proyectos sobre la Reserva Thomas Van Der Hammen – RTVH (Lagos de Torca, Ciudad La Conejera, Ciudad Arrayanes, Ciudad Encenillos y Ciudad Río) como los Lagos del Tunjuelo y demás ciudadelas propuestas en el marco de las áreas urbanísticas de actuación no son necesarios, tanto por las afectaciones al medio ambiente en la ciudad como por lo expuesto en materia poblacional y de necesidades habitacionales.

**En relación con la estructura funcional y de soporte**, salvo el debate profundo que logró la comisión regional sobre este tema, el CTPD no logró agotar todos los temas, específicamente los relacionados con la estructura funcional y de soporte, en donde sin duda se destacan temas estratégicos como la cobertura y capacidad que se tiene en materias de movilidad, espacio público, equipamientos, vivienda, entre otros. Siendo esta una de las tres estructuras bajo las cuales se organiza y percibe la ciudad para facilitar el acceso, el disfrute y el derecho de pertenecer a ella.

No obstante, se retoman aportes de la Universidad Nacional de Colombia y de las reflexiones ciudadanas generadas en el marco de la “Ruta *POT x Bogotá*” -y en el cumplimiento de los diversos convenios suscritos entre la Universidad y la Secretaría Distrital de Planeación, a efectos de acompañar al CTPD en el proceso de elaboración del Concepto- así:

a) En términos de movilidad, 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 Subterráneo, 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, además de diseñar la manera de reducir los trayectos de los ciudadanos para acceder a las zonas laborales o de servicios, al descentralizar los focos urbanos que existen hoy. Por lo tanto, el actual Sistema Transmilenio debe pensarse en función de generar la conexión y articulación entre centralidades sin ocasionar desigualdades en términos de accesibilidad.

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

Los equipamientos urbanos deben estar pensados para todo tipo de población, tanto en sus niveles socio-económicos y culturales, así como la oferta y accesibilidad que permita superar la centralización y promover una mayor equidad espacial, en beneficio de aquellos lugares de la ciudad donde hay déficit de estos equipamientos con el fin de hacer una ciudad más equitativa y descentralizada.

Se requiere también la inclusión en el Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá de programas y proyectos para la construcción de puentes intercomunicadores, de infraestructura para la



movilidad de las personas en condición de discapacidad. Además de programas y proyectos para la reparación y mejoramiento de las vías, la construcción de sistemas de movilidad interregional a través de trenes de cercanías aprovechando el trazado de la red del ferrocarril, el cambio del transporte público contaminante por un transporte ecológico, trazado de ciclo vías y espacios amables con el peatón.

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 ubicadas en los extremos de la ciudad. Ya que en la actualidad es deficiente la cantidad 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) así como los recintos feriales.

**En relación con la estructura social y económica** los gremios económicos asociados en ACOPI y representados en el CTPD presentan un documento<sup>8</sup> en donde plantean que el propósito de ACOPI es dar a conocer su postura respecto al Plan de Ordenamiento Territorial. Se identifica que existe una desventaja para las empresas de la ciudad, particularmente las manufactureras. La propuesta del gobierno distrital en materia económica se enfoca en convertir a Bogotá en una ciudad competitiva para los servicios y no para la producción, priorizando las exportaciones minero energéticas y algunos productos agrícolas sobre la industria manufacturera.

**Con la propuesta de la economía naranja se estarían priorizando áreas para este tipo de desarrollo, contando con el respaldo de Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Financiamiento, en detrimento de la industria manufacturera. Industria que tiene una capacidad importante de generación de empleo formal, riqueza y desarrollo.**

Aunque el proyecto de Revisión general del POT para Bogotá establece tres tipos de áreas para actividades industriales, ninguna protege la industria bogotana ante los grandes proyectos de renovación urbana, planes parciales o proyectos de la red de transporte público masivo en toda la ciudad que reconfiguran la organización y uso del suelo. Lo que podría significar un traslado de estas empresas de un lugar a otro, siendo inviable financieramente. Adicional a esto, hay empresas que operan en usos de suelo con carácter mixto, donde la posible modificación de este afectaría su funcionamiento, dándole predominio a otros sectores, un ejemplo de esto, es que las zonas más centrales donde se desarrollan actividades de manufactura como Puente Aranda, Montevideo y otras, están destinadas a convertirse en aglomeraciones de vivienda.

La propuesta de ACOPI para la formulación de la Revisión general del POT para Bogotá, consiste en evitar el desplazamiento de la industria manufacturera fuera de la ciudad, promoviendo y beneficiando las decisiones del sector público a este grupo social para lograr la concertación con todos los sectores de la ciudad y crear una política industrial que promueva la producción nacional y el empleo.

---

<sup>8</sup> Ver Documento anexo de la Subcomisión socioeconómica - Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD). (2019). Aportes de los gremios económicos ACOPI. Sistematización de revisión de acuerdo de concepto POT. Bogotá.



Por ello ACOPI resalta que el modelo económico que debe adoptar Bogotá, sobre el cual se organiza tanto la producción de la riqueza como los sectores económicos, debe ser uno de los aspectos de mayor debate y por lo tanto consenso para la definición del ordenamiento territorial. Como se encuentra formulado actualmente el proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT la estrategia dirigida a la competitividad y a la productividad, es desacertada, pues no responde a los problemas económicos de la ciudad, solo brinda apoyo a las actividades económicas de la Estrategia de Especialización Inteligente sin dar garantías para atraer y mantener la inversión.

Finalmente, se exige que en el POT se especifiquen las indemnizaciones correspondientes a las empresas que deban trasladarse por modificaciones en el uso del suelo, cubriendo los costos de adquisición del lugar nuevo de traslado y adaptación de la planta, lucro cesante, costo de indemnizaciones a los trabajadores que no quieran moverse, entre otros. Igualmente, que se dividan a los afectados en: Propietario del inmueble, Empresa productora y Empresa productora y propietaria del inmueble. Solo de esta manera se garantiza la continuidad de la industria manufacturera. Las demás propuestas se pueden encontrar en el documento anexo de la *Subcomisión socioeconómica - Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD). (2019). Aportes de los gremios económicos ACOPI. Sistematización de revisión de acuerdo de concepto POT. Bogotá.*

Por su parte los comerciantes agremiados plantean que su propósito es realizar observaciones y recomendaciones desde el sector empresarial al Proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT, **haciendo énfasis en la importancia de favorecer la consolidación y fortalecimiento de actividades existentes en la ciudad y no solo actividades de alto valor como está planteado en la política de Competitividad del plan.**

Es de vital importancia que el Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C. no esté dirigido solo a cumplir requisitos urbanísticos y ambientales, sino que se oriente en resolver los conflictos de convivencia entre los usos del suelo que se puedan generar. De igual manera, se requiere que los equipamientos de salud y educación estén localizados en toda la ciudad y así mejorar la calidad de vida de las y los ciudadanos. Además, que se garantice la capacidad de la estructura vial y de servicios públicos para promover la renovación urbana, dejando claro su opción por un modelo de ciudad compacto.

Debido a lo anterior, es fundamental que Bogotá logre disminuir los tiempos de desplazamiento, acercando los empleos a las viviendas, desarrollando el componente económico y permitiendo que se localicen las actividades relacionadas con la vocación productiva de la ciudad.

**En la relación con la zona rural** el Proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C. hace referencia a las Unidades de Planificación Rural (Artículos 253 al 255). Le 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. Es preocupante que en la propuesta de Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C. se niegue la ruralidad del norte de la ciudad, al modificar la vocación de su Unidad de Planificación Rural al convertirla como un área con suelo de expansión.





Este concepto recoge el aporte de las comunidades campesinas de Usme quienes reiteran su propuesta de planeación, ordenamiento y gestión de la zona rural construida con diversos actores del territorio y presentada a la Secretaría Distrital de Planeación en el año 2018, a fin de que fuera incorporada en el Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C.

El territorio rural de la localidad quinta - Usme demanda un ordenamiento estratégico y perdurable capaz de integrar un sistema de gestiones planificadas a favor de mitigar los efectos de la expansión urbana y de los usos de alto impacto, y de potenciar los ecosistemas y la calidad de vida de la población. Si bien las acciones previstas en la propuesta del POT plantean alcances positivos y necesarios, estas no dejan de ser iniciativas aisladas que dependerán de la voluntad de los futuros gobiernos de la ciudad.

Al no disponer de una apuesta técnica, política y económica de largo plazo para el desarrollo sostenible del territorio rural, se corre el riesgo de repetir en los próximos años el ciclo de conflictos y requerimientos que han acompañado la historia del ordenamiento de la ruralidad, con la diferencia de que para las próximas ocasiones no tenderemos territorios rurales que defender.

Por lo tanto, se reclama la configuración de un modelo de ordenamiento fundamentado en enfoques de gobierno que trasciendan la lectura urbana de lo rural, en reconocimiento de procesos sociales, culturales y ambientales que constituyen los modos de vida campesina presentes en los territorios. Desde esta perspectiva, se hace necesaria una respuesta contundente relacionada con la interacción entre procesos de crecimiento urbano y procesos de desarrollo rural mediante estrategias de ordenamiento de territorios de borde, donde la participación incidente y el reconocimiento de las interdependencias de los asentamientos urbano-rurales sea el principal insumo de concertación y corresponsabilidad frente al ordenamiento.

Las estrategias de ordenamiento de los territorios de borde desde la ruralidad, deberán fundamentarse en la implementación las dos figuras propuestas por la comunidad para la planeación y gestión social del territorio.

**En efecto, la principal propuesta es que el territorio se ordene por medio de dos figuras para la planeación y gestión social, que ayuden a preservar la zona rural, los modos de vida campesina y sus prácticas culturales.** La primera figura, está enfocada en la construcción social de un borde de ciudad hasta la Reserva Forestal Protectora Productora – RFPP – para frenar la expansión urbana, siendo esta coherente con el medio ambiente y la sociedad que lo habita. En la segunda, proponen adoptar un Distrito de Manejo Integrado para el territorio, el cual se encuentra delimitado como área del páramo Cruz Verde de Sumapaz y la Reserva Forestal Protectora Productora - RFPP - de la cuenca alta del Río Bogotá. Sin dejar de tener en cuenta su importancia ecosistémica, se propone la combinación tanto de acciones de protección ambiental, como de producción agropecuaria sostenible por medio de acciones de reconversión productiva en zonas que ya han sido afectadas por estas actividades, por lo cual, se propone la creación de un plan de manejo con participación de la comunidad campesina.

De igual forma, proponen la adopción del agroparque, San Pedro de Usme, con alcances distintos a los que propone al proyecto de acuerdo, que comenzaría en la quebrada Yomasa, ubicada en la vereda Los Soches, Cuchilla El Gavilán a la quebrada Fucha y aguas abajo a conectar con el hallazgo



arqueológico y Río Tunjuelo. Constituida como una zona de economía campesina con criterio de protección del bien hídrico.

El Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C. debe reconocer que existen comunidades campesinas que históricamente se han asentado en el territorio rural y que han sido vulneradas al no haberlas tenido en cuenta en su formulación, donde se dieron cambios en el uso del suelo, que afectaron la expansión urbana y sus actividades agropecuarias, principalmente en las zonas delimitadas como páramos.

**Se pide que el uso del suelo se siga definiendo como rural, con su vocación productiva y agropecuaria;** también el ordenamiento ambiental de cada predio, acompañado de la implementación de Buenas Prácticas Productivas y producción agroecológica.

Es importante aumentar la capacidad de prevención del desarrollo urbano informal y los usos del suelo por medio de una cooperación interinstitucional, asociada a modelos comunitarios de gestión, para el efectivo control y sanciones de esta problemática.

Con relación al modelo de ocupación conviene que sea tradicional campesino, con vivienda productiva dispersa, autonomía en la gestión y administración de los acueductos comunitarios y con los equipamientos necesarios para garantizar el acceso a la educación, deporte, cultura, y salud con enfoque diferencial, logrando una unidad entre el paisaje y el fortalecimiento de la identidad cultural.

También proponen que existan centros de formación e investigación del territorio para fomentar la divulgación y el intercambio de saberes sobre el mismo. Las demás propuestas se pueden encontrar en el documento anexo elaborado por la *Mesa de concertación borde urbano rural Usme y otros. (2018) Propuesta de las comunidades campesinas de Usme para la planeación, gestión y ordenamiento del territorio. Bogotá.*

### 3. SOBRE MODELO DE GESTIÓN

El modelo de Gestión del Proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C. se vislumbra desde el inicio del articulado con la definición de políticas, objetivos y estrategias territoriales de largo plazo que, en principio, son un catálogo de buenas intenciones, que a concepto del CTPD, es propio de una Exposición de motivos, pero no de una estructura de articulado pues no contiene normas o “reglas a que se deben ajustar las conductas, tareas o actividades”<sup>9</sup> sobre el ordenamiento territorial. No discrimina positivamente, es decir no privilegia poblaciones vulnerables, ni las incluye, ni afectan la equidad, ni la justicia social y tampoco reconocen las territorialidades vulnerables que han sido reconocidas e incorporadas en la Visión de Ciudad y región construida por el Consejo.

En relación con las políticas territoriales de largo plazo, el CTPD conceptúa que no se consideran los Determinantes de los Planes,<sup>10</sup> “que constituyen normas de superior jerarquía” relacionadas “con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y

<sup>9</sup> Diccionario de la RAE.

<sup>10</sup> Según el artículo 11 de la Ley 388 de 1997.

riesgos naturales” así como “las políticas, directrices y regulaciones (...) sobre patrimonio cultural, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico”. En tercer lugar, “el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía”.

El CTPD conceptúa que los Determinantes sobre el medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales son, entre otros, los referidos a: los pronunciamientos legales sobre el Río Bogotá y los Cerros Orientales, su Estructura Ecológica Principal, su Sistema hídrico y orográfico, la Continuidad de los procesos ecológicos regionales; basados, como se espera, en principios constitucionales como la Función social y ecológica de la propiedad. **Estos determinantes, no contemplados en el articulado del Proyecto Acuerdo de la Revisión general del POT, son de obligatorio cumplimiento y deben tener una organización específica para su control.**

Asimismo, conceptúa que los Determinantes sobre patrimonio cultural (histórico, artístico y arquitectónico) son los considerados en el PEMP –Programa Especial de Manejo del Patrimonio- sobre el centro de la ciudad y sobre hitos arquitectónicos reconocidos en los inventarios y en estudio de otros PEMP, y deben ser tratados en el articulado del proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT, pues sobre este aspecto la Administración Distrital tiene desarrollos importantes, lo cual no amerita un aplazamiento de su incorporación al documento normativo.

También conceptúa que debe darse definición precisa de los Determinantes sobre las infraestructuras básicas como: el proyecto de Ampliación del aeropuerto; la infraestructura de líneas de tecnología 5G; la PTAR –Planta de tratamiento de aguas residuales- Canoas; y los equipamientos para la gestión integral de residuos sólidos. Estos determinantes, tampoco considerados en el articulado, son de obligatorio cumplimiento y deben tener una definición específica dentro del modelo de ordenamiento, para su control y seguimiento.

En las políticas territoriales de largo plazo (artículo 5) el Proyecto de Acuerdo sobre el POT contempla Ecoeficiencia, Equidad, Competitividad y Gobernabilidad (transversal). El CTPD conceptúa que ellas no son solo de largo plazo: también inciden en el corto y en el mediano plazo. **No obstante, pone en cuestión el concepto de Ecoeficiencia, como aquel que en correspondencia con la prestación de servicios ecosistémicos, abre la puerta al desconocimiento de la necesidad de protección de algunos ecosistemas de la Estructura Ecológica Principal.**

En los artículos 6 a 21 se definen y describen cada una de estas políticas, en cuanto a objetivos y estrategias. No contienen normas o “reglas a que se deben ajustar las conductas, tareas o actividades” ni tampoco Proyectos para la ejecución. Es necesario eliminar definiciones inanes y ajustar para que cada objetivo esté acompañado de un mecanismo para alcanzarlo, así como de indicadores de eficiencia en su ejecución (más que metas voluntaristas), en concepto del CTPD. No todos los 560 artículos del Proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C. implementan los principios, ni cumplen estas cuatro Políticas, porque algunos de los Programas y Proyectos propuestos son contrarios a los derechos e intereses colectivos, fundamentales, económicos, sociales, culturales y patrimoniales de la mayoría de las/os habitantes de Bogotá, beneficiando sectores y gremios privados minoritarios respecto a la totalidad de la población.



Como ejemplos de la anterior aseveración, el CTPD encontró analizando el Capítulo 2 “Programas y Proyectos” del Título 3 “Gestión y Ejecución del POT”, relacionado con los usos del suelo y la expansión urbana en el proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C., que el modelo de ocupación se concreta a través de proyectos territoriales estratégicos de crecimiento como Ciudad Río, Ciudad la Conejera, Ciudad Arrayanes, Ciudad Encenillos, que no interpreta la demanda real de la ciudad y la ciudadanía, equivocando la manera en que, no sólo, se formula un modelo de ordenamiento territorial, sino la manera en que este se gestiona. El modelo de gestión, en consecuencia, es un efecto de un modelo de ocupación y uso de suelo que, como se vio en dicho apartado, es inconveniente para la ciudad y la población.

De otro lado, se observa que la Secretaría de Planeación considera que “Necesitamos un POT de Proyectos”<sup>11</sup>, y que ésta es una oportunidad “para imprimirle un énfasis mucho más operativo, que se refleje en actuaciones urbanas concretas dirigidas a cualificar entornos urbanos estratégicos y a mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos”.

En tal sentido, el CTPD conceptúa que el POT de Proyectos es vital para tener un énfasis operativo, pero que los Proyectos propuestos no han tenido la suficiente maduración y muy poca consulta con la ciudadanía. La mayoría es necesario ajustarlos. **Algunos de ellos tienen un rechazo por parte de la ciudadanía, apreciado en las Audiencias Públicas recientemente efectuadas sobre los proyectos principales.**

Asimismo, en concepto del Consejo, no se privilegia la política de equidad, pues los Proyectos propuestos en el articulado, agrupados en 31 grupos, pueden ser distribuidos en 4 no favorables a la equidad, 13 indiferentes, y 14 favorables, para un total de \$78.5 billones, de los cuales el de mayor inversión, que es el grupo de proyectos del Sistema de Transporte (27 proyectos de Transmilenio, 4 de Metro, 1 férreo, y 4 cables) tiene la cuantía de \$43.5 billones. Quedan así \$35, de los cuales favorables a la equidad suman \$20 billones.

En concepto del Consejo Territorial, es urgente desarrollar Programas de Urbanismo estratégico y Básico en los sectores de Patio Bonito (202.931 personas), El Rincón (370.381 personas), y Bosa Occidental (223.493 personas), todos con densidades de más de seiscientas personas por hectárea<sup>12</sup>, especialmente con elementos de Mejoramiento del soporte urbano y de las condiciones de vivienda, así como del Espacio Público y de Nodos de equipamientos urbanos. Esta sería una primera etapa, que continuaría con los otros barrios con densidades superiores a 400 personas por hectárea.

---

<sup>11</sup> Numeral 2.3.8 de la Memoria Justificativa de la modificación del POT elaborada por la Secretaría de Planeación Distrital en junio de 2019, capítulo 2: Justificación técnica para la modificación ordinaria del POT, sección 2.3: Principales retos territoriales,

<sup>12</sup> Alcaldía Mayor (2018) *Bogotá: mejor en planos.*



También se observa cómo la nueva estrategia normativa definida como parte del Modelo de gestión, se basaría, según lo expuesto en la Memoria Justificativa<sup>13</sup>, en que “Necesitamos normas simples y flexibles”, para superar el “gran desarrollo normativo que se generó a nivel nacional y distrital en los años 90... que se reflejó en la adopción de marcos legales cada vez más complicados ... conformando un complejo andamiaje legal que dificulta la lectura de los derechos y obligaciones implícitos a los procesos de licenciamiento y a la misma actuación pública sobre el territorio”.

Considera Planeación, en el mismo documento, que “dos aspectos que evidencian la complejidad normativa actual son las escalas de las decisiones y la clasificación de los usos permitidos” que concluyó “en extensas tablas donde se procura alcanzar un nivel de detalle tan alto (e innecesario) que supera algunos de los ejercicios taxonómicos más complejos del campo científico”. Una cosa totalmente diferente, opuesta, es lo consignado en el articulado de la Propuesta del POT.

La estrategia normativa del Proyecto POT (artículo 233) propone que la “norma urbanística en suelo urbano, de expansión urbana y rural responde a los principios de concordancia, neutralidad, simplicidad normativa, transparencia y seguridad jurídica”. Cinco principios, además de los siete generales contenidos en el artículo 1 de “justicia social, género, derechos, belleza, seguridad ciudadana, libertad y autonomía en el espacio público” y de los siete principios prácticos del Proyecto POT “de la sostenibilidad ambiental, social, económica y fiscal, y de la gobernabilidad institucional, regional y local” del mismo artículo<sup>14</sup>.

Es decir, se tienen diez y nueve principios para la estrategia normativa, que dificultan la lectura de los derechos y obligaciones implícitos a los procesos de ordenamiento y a la misma actuación pública sobre el territorio, opinaría la Memoria Justificativa.

La norma urbanística resulta, según el artículo 233 de la aplicación en el suelo urbano y de expansión urbana de siete conceptos:

1. El modelo de ocupación del territorio: compacto, denso, cercano (artículo 234)
2. Las estructuras del territorio (ambiental y de espacio público, funcional y de soporte, social y económica (artículo 44)
3. La forma urbana y de ocupación de la ciudad, o 25 Zonas Urbanas Homogéneas –ZUH- (artículo 234)
4. Las áreas de actividad (residencial, de actividad múltiple, dotacionales, industriales), los usos del suelo permitidos (principales, complementarios, restringidos, conexos, por una parte, y residenciales, comercio y servicios, dotacional, e industrial, por otra parte) y su mitigación de impactos, según el artículo 234

---

<sup>13</sup> Numeral 2.3.9 de la Memoria Justificativa de la modificación del POT elaborada por la Secretaría de Planeación Distrital en junio de 2019, capítulo 2: Justificación técnica para la modificación ordinaria del POT, sección 2.3: Principales retos territoriales,

<sup>14</sup> En este documento de trabajo, no se tratará lo relacionado con el Libro III: Componente Rural.

5. Los Tratamientos Urbanísticos: conservación (integral, de contexto), consolidación (básica, máxima, norma original), renovación (reactivación y redensificación, y redesarrollo) mejoramiento integral, desarrollo (con y sin Planes Parciales)
6. Los sectores normativos y el código de norma urbana: superposición de los cinco tratamientos urbanísticos y las cuatro áreas de actividad sobre las 25 ZUH.
7. Las Unidades de Planeamiento Zonal –UPZ-

Así, solo para encontrar los sectores normativos se deben superponer los cinco tratamientos urbanísticos y las cuatro áreas de actividad sobre las 25 ZUH: es decir una combinación de  $5 \times 4 \times 25 = 500$  opciones.

Si además se consideran los usos del suelo permitidos (principales, complementarios, restringidos, conexos), por una parte, y: residenciales, comercio y servicios, dotacional, e industrial, por otra parte, es decir  $4 \times 4 = 16$  combinaciones, se tiene un entramado de normas insospechado.

Acá también, se tendría que este complejo andamiaje dificulta la lectura de los derechos y obligaciones implícitos a los procesos de ordenamiento y a la misma actuación pública sobre el territorio, como opinaría la Memoria Justificativa.

Las Zonas Urbanas Homogéneas –ZUH- resultan del cruce de los Trazados urbanos con las Tipologías. En el artículo 328 se contemplan siete trazados urbanos (regular simple, especial, orgánico simple, por agrupación, no residenciales, regular complejo, orgánico complejo) y cinco grupos de tipologías de edificación (9 residenciales y de comercio y servicios, 5 no residenciales, 6 dotacionales). Dentro del grupo de residenciales y de comercio y servicios hay categorías como: loteo sin antejardín, loteo con antejardín, unifamiliar pareada o en serie, torre en tipología continua, torre en tipología aislada. Estos cruces dan como resultado 25 ZUH, que se deben analizar de la mano con las áreas de actividad y los usos del suelo. Las áreas de actividad son cuatro: residencial, de actividad múltiple, dotacionales, e industriales, y los usos del suelo permitidos tienen dos escalas: una, la de principales, complementarios, restringidos, y conexos, y otra escala que es: residenciales, comercio y servicios, dotacional, e industrial.

El CTPD considera que el gran problema con esta forma de concebir las normas expresadas en estos párrafos es el nivel excesivo de detalle y su arbitrariedad.

Solo tres ejemplos para respaldar lo anterior: en el cuadro del artículo 336 se señalan los porcentajes de mezcla de uso por área de actividad para acceder a incentivos, que son porcentajes arbitrarios, como en renovación urbana, rango de altura de 8 a 12 pisos, un incentivo de 3% (porqué no 2% o 5%?), o en dotacional de escala predominante en manzana de 15% (porqué no 16%, o 17%?) de área neta del uso complementario residencial.

Otro ejemplo: en el Subcapítulo 3: Determinación de los usos del suelo urbano y de expansión urbana (artículos 337 a 349) se complica más la norma: Define Áreas netas de uso, Áreas de soporte, Uso



residencial con tres categorías: vivienda unifamiliar y/o bifamiliar, multifamiliar, colectiva o comunitaria, así como Uso dotacional con tres escalas: Metropolitana, Urbana, Zonal, con índices de construcción e índices máximos de ocupación.

Tercer ejemplo: en el artículo 341 se definen y señalan las condiciones generales de uso dotacional para equipamientos sociales, que son diferentes por sector. Nuevamente con rangos de aplicación arbitrarios como 8.500 metros cuadrados (¿Por qué no 8.000 o 9.000, o 8.542?). En Museos, la escala Metropolitana es de igual o mayor a 20.000 metros cuadrados. El Museo del Oro, que supera esta escala, tiene un área menor. En el sector salud, el área neta del uso de un hospital de una escala zonal, es de menos de 9.000 m<sup>2</sup>: un hospital especializado, como el Federico Lleras, caería en esta categoría, aunque preste servicios internacionales.

### Tratamientos urbanísticos

Los Tratamientos Urbanísticos son “el conjunto de determinaciones que atienden las características físicas del territorio que permiten identificar las condiciones para el manejo diferenciado de la norma urbanística en los suelos urbanos y de expansión urbana”. Ellos son: conservación (integral, de contexto), consolidación (básica, máxima, norma original), renovación (reactivación y redensificación; y redesarrollo) mejoramiento integral, y desarrollo (con y sin Planes Parciales).

Al establecer las condiciones de edificabilidad y usos para los inmuebles, los Tratamientos Urbanísticos son altamente sensibles ante cualquier cambio. En todas las Audiencias Públicas convocadas por el CTPD se manifestaron los ciudadanos en contra de los cambios de Tratamiento propuestos por el Proyecto POT.

En concepto del CTPD, se considera que un cambio de Tratamiento y/o de Uso del suelo, debe ser aceptado por los afectados, representados en el Junta de Acción Comunal o en la Asociación de Vecinos, y avalada por un Edil de la Localidad, para asegurarse que todos los afectados están participando.

Con relación a los cambios propuestos en el articulado y en los planos del Proyecto de POT, debe retrocederse a la posición inicial, en el caso de que los afectados lo rechacen.

Los más críticos son los cambios de Tratamiento de Consolidación, al de Renovación Urbana para Redensificación, como en la UPZ La Esmeralda, y varios más.

El Tratamiento Urbanístico menos considerado en el Proyecto de POT es el de Mejoramiento Integral, que debe ser el más importante desde el punto de vista de tender hacia la equidad económica y social.

El Tratamiento de Mejoramiento Integral se aplica para integrar las áreas de origen informal a la estructura urbana. Atiende sobretodo las necesidades de desarrollo urbanístico de las poblaciones más vulnerables, más densificadas en la ciudad, más carentes de equipamientos de calidad. Es el Tratamiento que incide sobre la equidad económica y social al disminuir desigualdades.

Una preocupación relacionada con el desarrollo posterior de lo adoptado en el POT, es que la reglamentación de diversos alcances normativos no precisados en la propuesta puesta a consideración del CTPD, gozan en adelante de una alta discrecionalidad por parte de la Administración Distrital, lo que en principio no se presume negativo, pues es sabido que el POT no alcanza a precisar los detalles



de todas las actuaciones previsibles. En tal caso, es necesario definir criterios para la administración responsable de la norma en ámbitos de la concreción del modelo de ordenamiento, frente a las decisiones discrecionales a asumir.

**Una preocupación mayúscula es que se relegan a un tercer nivel los instrumentos de planeación destinados a enfrentar el complejo problema de la ciudad informal en Bogotá.** Bien se sabe que la ciudad de Bogotá ha crecido en buena parte a los procesos informales de producción de ciudad y que el planeamiento formal no ha prestado debida atención a este fenómeno. El proyecto de Revisión general del POT replica esa deficiencia y establece que tanto la Legalización urbanística y la Formalización urbanística son instrumentos de tercer nivel, sin presentar una estrategia creativa y novedosa para hacer frente al fenómeno.

En concordancia con lo anterior, **los mayores esfuerzos del planificador en la ciudad de Bogotá, están direccionados a garantizar al urbanismo formal, y especialmente a los nuevos desarrollos en áreas de expansión, todos los instrumentos de primer nivel, la flexibilidad y la discrecionalidad necesarios para la concreción de sus actuaciones urbanísticas, en detrimento de la atención que debiera darse a los sectores de ciudad informal, los sectores sin consolidación, la atención a las preocupaciones de la ciudadanía vinculada sin mayor información a grandes operaciones urbanísticas, los comerciantes e industriales afectados por las decisiones de cambios en la norma,** entre otros.

Hasta aquí se han realizado algunas consideraciones generales sobre el Modelo Poblacional, el Modelo de Ocupación y uso del suelo y el Modelo de Gestión, retomadas de entre los diversos insumos aportados por las consejeras y consejeros y la ciudadanía y sus organizaciones. Se incorporan al documento extenso, otros insumos acopiados en el proceso de construcción del Concepto, que abordan con mayor detalle los temas aquí tratados. En el siguiente numeral se presentan unas breves conclusiones generales y la decisión final del CTPD.

#### **4. INCOHERENCIAS EN EL PROCESO DE LA REVISIÓN GENERAL DEL POT**

El Consejo Territorial de Planeación Distrital, estudió y analizó los documentos recibidos de la Secretaría Distrital de Planeación, entre otros, el articulado, el Documento Técnico de Soporte, la Memoria justificativa, con enfoque comparativo en los fundamentos jurídicos del proyecto de Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C. y halló inconsistencias, discrepancias e incongruencias profundas entre lo propuesto por la Administración Distrital y lo establecido en la Constitución Política, su desarrollo normativo, las determinantes expedidas por las Autoridades Ambientales; el CTPD averiguó, en su análisis detallado, que la Administración Distrital en el proceso de diagnóstico, formulación y elaboración del Proyecto de Revisión General del POT ha derogado y expedido ad hoc Actos Administrativos, inherentes al 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, para permitir el desarrollo de Proyectos Territoriales Estratégicos, de Proyectos Estructurantes y de Planes Parciales de renovación urbana.

Encontró, también, que el desarrollo de algunos Proyectos propuestos son contrarios al espíritu jurídico de Sentencias del Consejo de Estado, como las relacionadas con el cambio de uso del suelo en el Borde Norte, con la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (Franja de





Adecuación) y con el saneamiento y protección del Río Bogotá y sus afluentes (modificación y actualización del POT).

El capítulo del análisis jurídico muestra cómo para realizar unos Proyectos Territoriales Estratégicos de crecimiento (Ciudad Arrayanes, Ciudad Conejera, Ciudad Encenillos y Ciudad Río - Art. 309 del Proyecto RG-POT), la Administración Distrital intenta dejar sin efectos jurídicos no sólo cuatro Resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente y una Resolución de la CAR, sino también la Sentencia del Consejo de Estado de 2006, que ratifica la legalidad de estos cinco Actos Administrativos. Además, para justificar el cambio de uso del suelo rural a suelo de expansión urbana en el Borde Norte y desarrollar los Proyectos Territoriales Estratégicos de crecimiento la Administración Distrital utiliza cifras poblacionales diferentes respecto a los datos del Censo DANE de 2018.

El análisis jurídico señala Actos Administrativos derogados y promulgados por la Administración Distrital sin respetar, entre otras, el Principio de Progresividad y no regresión, ni el Principio de Precaución, ni menos principios constitucionales y legales, que defienden derechos fundamentales, económicos, sociales y colectivos, para permitir futuras urbanizaciones en áreas protegidas legalmente como por ejemplo el valle aluvial del Río Bogotá, Campo Verde, ecosistemas de humedales, el Bosque Subxerofítico, la Reserva Forestal Thomas van der Hammen, la Franja de Adecuación en los Cerros Orientales, entre otros, favoreciendo intereses de gremios particulares.

El CTPD en su análisis destaca también que sin haber evaluado e implementado el Plan Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático para Bogotá 2015-2050, la Administración Distrital derogó este Acto Administrativo, adoptando un Plan Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres y del Cambio Climático para Bogotá 2018-2030.

Otra infracción al ordenamiento jurídico de la Administración Distrital percibida por el CTPD es la falta de socialización y participación de los ajustes en el Proyecto de Revisión General del POT en el marco del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - POMCA.

El CTPD envió varios Derechos de Petición a la Secretaría Distrital de Planeación, solicitando información para poder expedir el Concepto con rigurosidad técnica y jurídica: en algunos casos no hubo respuesta y en otros fueron evasivas. En particular se enviaron tres Derechos de Petición, solicitando los archivos de mapas en formato *shape file* para realizar un análisis riguroso de la cartografía en relación a la planeación territorial del Distrito Capital.

El CTPD concluye que la conducta de la Administración Distrital en la formulación del Proyecto Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C., en algunos casos, fue divergente respecto al espíritu jurídico de normas constitucionales y su desarrollo normativo, específicamente con lo establecido en la Ley 388 de 1997, que prescribe que los Planes de Ordenamiento Territorial deben ser un instrumento al servicio de la ciudadanía.

Con base en la argumentación presentada, el Consejo Territorial de Planeación Distrital -CTPD-, considera que tanto el proceso de participación como la propuesta de Acuerdo de la Revisión general del POT para Bogotá D.C. presentadas por la Administración Distrital fueron deficientes, poco claras



y, por tanto, no brindaron las garantías necesarias para que Bogotá avanzará hacia un acuerdo democrático sobre el devenir del ordenamiento y la gestión de los territorios para los próximos 12 años.

En tal sentido, preocupa al CTPD que la versión finalmente presentada a consideración del Concejo Distrital no contenga las observaciones realizadas por la ciudadanía en general sobre tan importante instrumento de planeación del desarrollo territorial.

En consecuencia y dadas las observaciones expuestas -sometidas a votación nominal en plenaria realizada el día 29 de julio de 2019- y en cumplimiento de la norma que le obliga, el Consejo Territorial de Planeación Distrital declara que emite **CONCEPTO NEGATIVO** sobre el Proyecto de Revisión General del POT y exhorta a la Administración Distrital para que en breve plazo realice las modificaciones necesarias y convenientes para someterlo nuevamente a nuestra consideración.

Bogotá D.C., 30 de julio de 2019

**CARLOS ROBERTO POMBO URDANETA**  
Presidente CTPD

**HENRY MANRIQUE HORMIGA**  
Vicepresidente CTPD

**AURA ELIZABETH RODRIGUEZ BONILLA**  
Secretaria General CTPD