



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

**ANALISIS AL PROYECTO DE ACUERDO 118 DE 2013  
PRESENTADO POR EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTA D.C.,  
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**

**1. MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL QUE NO CUMPLE CON EL MARCO REGULADOR VIGENTE**

Siguiendo lo prescrito en el artículo 28 de la Ley 338 de 1997, la vigencia del contenido estructural de largo plazo del POT de Bogotá<sup>1</sup> fue definida en el Decreto 619 de 2000, modificado por el Decreto 469 de 2003, de acuerdo con lo que restara para finalizar la administración 1998-2000 y cuatro (4) periodos constitucionales más del alcalde. Es decir, ésta vigencia vencería sólo hasta el 31 de diciembre de 2015.

No obstante, el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 previó que en cualquier momento se puede proceder a la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del POT, que tenga por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo definidas en los componentes general y urbano del POT, siempre que se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

Ésta modificación excepcional de normas urbanísticas debe sujetarse a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, según la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran.

En el caso de Bogotá, el proceso de revisión se justificó en una modificación excepcional de norma urbanística, pero se están planteando ajustes al modelo de ocupación, y a las estrategias de largo plazo, que por su naturaleza deben prevalecer sobre dichas normas y que sólo podrían revisarse ordinariamente hasta 2015 o en su caso hasta el 2019, dependiendo de la interpretación sobre la vigencia del POT.

Adicionalmente, el proyecto se formula directamente como un cuerpo compilatorio, sin señalar qué disposiciones de los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003 están siendo modificadas ni derogadas. Tampoco se hace referencia a las disposiciones que están siendo compiladas, a los artículos o a su orden procedente. Sólo se hace referencia

<sup>1</sup> El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá fue adoptado el 28 de julio de 2000 mediante el Decreto 619 de 2000



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

En síntesis, el proceso de revisión se justificó en una revisión excepcional, pero se está formulando un nuevo Plan de Ordenamiento, que prefigura una nueva visión para la ciudad, que formula nuevas estrategias y que va en contravía del principal precepto de la Ley de Desarrollo Territorial -Ley 388 de 1997- que busca que nuestras ciudades y municipios tengan instrumentos de planificación proyectados al largo plazo, única vía para concretar los programas y proyectos de interés general y del Artículo 6 del Decreto 4002 de 2004 el cual reza: *“La modificación excepcional de alguna o algunas de 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 los componentes general y urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, (...) siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación (...)”*

De otra parte, el proyecto desconoce y/o modifica la concertación de los asuntos ambientales, compilados en el Acta Final suscrita por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y el Distrito Capital de Bogotá el 31 de octubre de 2012.

Tal es el caso de Sierras del Chicó y Chicó N° 2: El proyecto de modificación excepcional radicado en el Concejo de Bogotá establece que tales áreas corresponden a la categoría de Parques Ecológicos Distritales de Montaña, cuando en el Acta de Concertación Final con la CAR (Ver: numeral 3.3.2) fueron definidas como Áreas Forestales Distritales. Adicionalmente se incorpora dentro del régimen de usos de los Parques Ecológicos Distritales el uso de vivienda unifamiliar rural aislada.

También se establece que, en el caso de las sustracciones o realinderamiento de las áreas de reserva forestal de carácter nacional o regional, los terrenos sustraídos mantendrán la clasificación del suelo previamente fijada en el POT.

En relación con el área de reserva forestal protectora-productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, tanto la CAR como el Distrito reconocen que las decisiones sobre la misma dependen del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ser autoridad competente para decidir sobre el realinderamiento de esta reserva.

No obstante, esta determinación no es totalmente concordante cuando el artículo 28 del proyecto de modificación excepcional, señala que “Conforme a la Resolución 511 de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá está sujeta al procedimiento de realinderamiento. En este sentido, las áreas de dicha Reserva ubicadas al interior del perímetro urbano en cualquiera de las localidades, se mantendrán como suelo urbano en el evento de sustracción de este suelo de la Reserva, y las áreas de dicha Reserva ubicadas



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

En segundo lugar y como se había señalado anteriormente, no se constata la realización de estudios técnicos actualizados que permitan identificar y confirmar las áreas en zonas de riesgo alto por inundación o remoción en masa para la toma de decisiones de ordenamiento territorial.

A cambio se expresa que para estos fines se adoptan las determinantes del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Bogotá (Resolución CAR 3194 de 2006), que serán actualizadas por el FOPAE, sin plazos claramente definidos (Ver: artículos 61, 63, 96, 108, 110, 116, 124)

El artículo 39 de la Ley 1523 de 2012 establece la incorporación de la gestión del riesgo en los POT de los municipios y distritos cuando se tengan identificadas, con estudios técnicos actualizados, las zonas de amenaza alta por inundación y remoción en masa, para evitar configurar nuevas condiciones de riesgo. Como se desprende de lo expresado en el proyecto de modificación, el Distrito Capital no cuenta con estudios técnicos actualizados, razón por la cual no es procedente incorporar la gestión del riesgo en el cuerpo del Acuerdo modificatorio.

En tercer lugar, los instrumentos y mecanismos propuestos en la modificación excepcional para la gestión del riesgo y la adaptación y mitigación ante el cambio climático, no han sido aprobados unos, ni puestos en marcha otros. La Política de Eco Urbanismo y Construcción Sostenible, el Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, el Plan Distrital de Gestión de Riesgos, el Plan Distrital de Gestión de Riesgo por Incendios Forestales, son solamente propuestas a desarrollar a futuro, por lo que no permiten la toma de decisiones de ordenamiento territorial en coherencia con las nuevas condiciones de riesgo (Ver: capítulo VI).

En cuarto lugar, la propuesta pone en riesgo algunos componentes de la Estructura Ecológica Principal. La situación más crítica se presenta en relación con los Parques Ecológicos Distritales de Montaña, caso en el cual la modificación excepcional permite como uso condicionado, nueva vivienda unifamiliar rural aislada y los equipamientos que la población rural asentada requiera. Esta determinación afecta a los Parques Ecológicos Distritales Cerro La Conejera, Cerro de Torca, Entrenubes, Cerros de Suba y Sierras del Chicó y Chicó Oriental N°2 (Ver: Artículos 45, 46 y 48).

Situación similar se presenta en relación con las Áreas Forestales Distritales, caso en el cual se permite la vivienda unifamiliar rural aislada y nuevos equipamientos como uso condicionado, en contravía del principio de mantenimiento o recuperación de la cobertura



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

El Decreto 469 de 2003 adoptó la revisión del POT, que tiene como principal decisión de ordenamiento territorial “pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto”. Esa nueva visión traduce los avances de la “Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca”, que propone un modelo denominado “red de ciudades” o desconcentrado, con el fin de avanzar en líneas de política concertadas y dirigidas a una mejor distribución de la población, del crecimiento urbano y de las actividades productivas en el ámbito regional de la Sabana y Cundinamarca.

Este escenario planteó la necesidad de abordar una estrategia de desconcentración de Bogotá, en los siguientes términos: *“el Distrito Capital ordenará su territorio reconociéndose como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca y de otras ciudades con las cuales tenga o requiera eficientes niveles de articulación física y virtual a nivel nacional e internacional, con el fin de mejorar su seguridad alimentaria, facilitar y viabilizar las estrategias orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo”*.

Para avanzar en esa perspectiva, la revisión de 2003 adoptó cuatro objetivos: (1) controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural; (2) avanzar hacia un modelo de “ciudad región” diversificado, con un centro especializado en servicios; (3) reconocer la interdependencia del sistema urbano y el territorio rural regional y asumir la noción de “hábitat” en perspectiva regional, y (4) desarrollar instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región.

En síntesis, la revisión del POT de 2003 adoptó el concepto de “Red de ciudades como estrategia de ocupación del territorio”, lo que significa entender a Bogotá como parte de un sistema de ciudades interdependientes integradas en una red tanto física como virtual, que conlleva al desarrollo integral, tanto urbano como rural de los 116 municipios de Cundinamarca y de otros pertenecientes a los departamentos vecinos. Esta es una visión que apuesta por el trabajo concertado con los demás municipios de la región de la Sabana y la región central del país, en perspectiva de competitividad y productividad y a partir del reconocimiento del potencial de cada uno de ellos.

Este modelo deriva en la formulación de una Estructura Socio - Económica y Espacial, la cual se constituye a partir del Centro y una red de centralidades que concentran actividades económicas y de servicios. En esencia, la red de centralidades distritales es el fundamento para la articulación del Distrito Capital a la red de ciudades de la región. Cada



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

nodo principal y punto de partida de una clara política de competitividad cuyo fundamento es la desconcentración de oportunidades económicas y servicios.

En general, en términos regionales, el mensaje a los municipios de la Región Sabana y el Departamento de Cundinamarca es claro: Bogotá buscar concentrar todos los factores del desarrollo, sin estrategias conjuntas para evitar sus efectos en el conjunto. En ese modelo, los municipios de la Sabana no tienen rol alguno y son solamente receptores mudos de los efectos de las decisiones territoriales de Bogotá.

De otra parte, la modificación desconoce los avances realizados durante los años de vigencia del POT en relación con las denominadas Operaciones Estratégicas. Estas operaciones, planteadas como grandes proyectos de interés público para producir cambios en la estructura urbana y concretar las aspiraciones fijadas en la estrategia y modelo general de ordenamiento territorial del Distrito, venían siendo objeto de formulación, participación y discusión ciudadana, con avances importantes y con efecto directo en las decisiones de los planes zonales. Su desaparición significa la pérdida del componente estratégico del POT con efectos en la disminución de oportunidades de inversión público privada y pérdida de factores de competitividad.

#### **4. UN MODELO DE CIUDAD DENSA, SIN DISEÑO URBANO NI PLAN PARA LAS INFRAESTRUCTURAS**

El proyecto de modificación excepcional tiene como principio el estímulo a los procesos de redensificación, al permitir altos índices de edificabilidad<sup>4</sup> principalmente en el denominado centro ampliado y sobre las áreas de influencia de los corredores de transporte público de media y alta capacidad. Se espera que estas áreas surtan procesos de reurbanización consistentes en la dotación de servicios públicos, parques, equipamientos y vías, en equilibrio con las necesidades derivadas de la nueva población. Sin embargo, la única estrategia planteada para este fin es el establecimiento de obligaciones urbanísticas y de vivienda de Interés Prioritario.

Con base en este principio, estas áreas pueden ser desarrolladas bajo las condiciones establecidas para el tratamiento de renovación urbana, que concentran además las áreas de actividad intensiva y de integración (Ver: Plano No. 29: Edificabilidad).

<sup>4</sup> Artículo 375. *Ámbito de aplicación del tratamiento de Renovación Urbana. Las zonas del mapa No 29 "Edificabilidad máxima" que se consideran objeto de procesos de redensificación para efectos del presente plan, son las indicadas con índice de construcción 4, 5 y resultante, y aquellas que se definan en el ámbito de las operaciones estratégicas.*



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

En el artículo 8 de este Decreto, se establecen los elementos relacionados con el espacio público que los Planes de Ordenamiento Territorial deberán incorporar en cada uno de sus componentes, y ordena que se defina la cobertura de espacio público por habitante y el déficit cualitativo y cuantitativo, existente y proyectado.

En el artículo 14 del mismo, se indica que *"Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas del largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince metros cuadrados (15 M2) por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo"*.

De otra parte, la Organización Mundial de la Salud recomienda un mínimo de 9 M2 por habitante y el documento técnico de soporte del POT del año 2000 establece un mínimo de 10 M2 por habitante, información reportada en el Estudio de Parques Distritales la Universidad de los Andes para el IDRD adelantado en el año de 1998.

El afán de lograr un mejor estándar en Bogotá fue ratificado por el Plan Maestro de Espacio Público (Decreto distrital 215 de 2005), que adopta la determinación de solucionar, a más tardar en el año 2019, el déficit actual y las necesidades futuras, hasta alcanzar el estándar de 10 m2 por habitante: seis (6) m2 deberán estar representados en parques, plazas y plazoletas de todas las escalas, y cuatro (4) m2 deberán corresponder al producto de la recuperación y la adecuación de las áreas pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal.

Según la última publicación del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP)<sup>5</sup>, Mientras el indicador Nacional señala que el promedio debe ser de 15 metros cuadrados por habitante, en la capital cada ciudadano disfruta sólo de 3,9 metros. Hasta ahora la ciudad ha alcanzado solamente el 26% de la meta nacional de espacio público que fijó el decreto 1504 de 1998.

No obstante lo anterior, la modificación excepcional del POT propone reducir el estándar a 6m2 por habitante, cuatro puntos por debajo del POT vigente y 9 puntos por debajo de lo dispuesto en la política nacional.<sup>6</sup> Otra decisión equivocada en este sentido es la que permitiría que, en los planes parciales de renovación urbana, el área a ceder producto de las cargas urbanísticas por edificabilidad, se concrete hasta en un 50% en áreas privadas de uso público (Artículo 462). Por experiencias precedentes, es indudable que dichas áreas

<sup>5</sup> El Espectador, mayo 20 de 2013.

<sup>6</sup> Artículo 238. Meta de Espacio Público efectivo en el área urbana.



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

En relación con la movilidad, la propuesta modifica el Sistema actual, dado que incorpora en términos generales lo establecido en el Decreto 319 de 2006 (Plan Maestro de Movilidad). Conceptualmente, se hace patente la dificultad de entender el contexto regional y las relaciones nacionales e internacionales. El total desconocimiento de la operación estratégica Fontibón Aeropuerto Eldorado - Engativá, como el principal nodo de la región central y uno de los principales espacios socio-económicos del país, es evidencia de esta dificultad. Preocupa además que las normas aplicables al Subsistema de transporte, establezcan que los estacionamientos no sean obligación urbanística y por lo tanto en algunos casos no es necesaria su provisión. Esta determinación contradice la propuesta de redensificación de la ciudad.<sup>9</sup>

Si bien esta determinación va dirigida a desincentivar el uso de automóviles, no es consecuente con la situación actual de la movilidad, y particularmente en relación con los condicionamientos que aún tiene la implementación de los sistemas de transporte masivo, los cuales están condicionados a estudios que les den viabilidad. La no dotación de estacionamientos promoverá en el corto plazo el incremento del costo de la vivienda, puesto que siempre se preferirá contar con este servicio.

En conclusión, el nuevo modelo territorial plantea la redensificación acelerada, pero sin estrategia urbanística alguna para lograrlo. Salvo la política fiscalizadora de las cargas impuestas, no existe estrategia alguna dirigida al trazado, dimensionamiento y disposición de las redes de infraestructura entendidas en su integralidad, ni determinaciones funcionales y urbanas para el sistema de movilidad, de espacio público y de equipamientos que tal proceso de redensificación demanda. Esta indeterminación generará una ciudad en caos infraestructural, sin grandes parques, sin equipamientos urbanos y de muy bajo estándar urbanístico.

Todo lo anterior indica que, con las determinaciones previstas en el proyecto de modificación, se pierde totalmente la estrategia de ordenamiento planteada en el POT vigente en la medida en que el único principio válido es la obtención de metros cuadrados de suelo o recursos a partir del pago de cargas urbanísticas, sin evidencia de un modelo urbano integral que defina, localice e incremente la capacidad de las grandes infraestructuras viales, de servicios públicos, dotacionales y de zonas verdes que soportarán las actividades económicas que se aglutinarán en el Centro de la Ciudad. Un Plan que quiere obtener grandes recursos pero no sabe dónde ni como disponerlos territorialmente.

<sup>9</sup>Artículo 185. Normas aplicables al Subsistema de transporte. Las siguientes normas son aplicables al Subsistema de Transporte:

1. Estacionamientos. g. Las cuotas de estacionamientos no se consideran una obligación urbanística y por ello, se podrán desarrollar actividades urbanas sin que cumplan con los índices máximos permitidos para la dotación de estacionamientos o sin la provisión de estos, salvo las excepciones previstas en el presente plan.



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

conjunto de predios sin urbanizar para dotarlos de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, vías locales, equipamientos y espacios públicos propios de la urbanización que los hagan aptos para adelantar los procesos de construcción.

Al respecto, La ley prevé que existen distintos tratamientos urbanísticos como lo son el de desarrollo, renovación urbana, consolidación, conservación y mejoramiento integral, pero los tratamientos que pueden regular los procesos de urbanización son exclusivamente el de desarrollo y el de renovación urbana en la modalidad de redesarrollo y en ellos se debe regular el reparto de cargas y beneficios de los procesos de urbanización. (Numerales 6 y 7 del artículo Art. 2 del Decreto 4065 de 2008 y numerales 9 y 11 del Decreto 075 de 2013). Por lo tanto regular cargas y beneficios en tratamientos diferentes al de desarrollo, como lo propone la modificación del POT de Bogotá, es ilegal.

Las cargas que no son propias de la urbanización se llaman generales y corresponden al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos y su costo se reparte entre los propietarios del área beneficiaria de las mismas debiendo recuperar su costo mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial, o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios y que cumpla con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política. Es decir, que se trata de un tributo (Art. 28 Decreto 2181 de 2006). Por lo tanto, pretender recuperar costos de cargas generales mediante regulaciones urbanísticas de usos y/o edificabilidad, va en contravía directa de la normatividad vigente.

La construcción de redes matrices de servicios públicos domiciliarios solo se puede desarrollar mediante sistemas tarifarios en la medida que se debe ajustar a lo señalado en la Ley 142 de 1994 y sus reglamentarios. (Parágrafo art. 28 del Decreto 2181 de 2006); Por lo tanto no se puede imponer a las normas urbanísticas la obligación de construcción de infraestructura de redes matrices, pues esta se rige exclusivamente por la Ley 142 de 1994.

Respecto a las cargas por redes de infraestructura planteadas por el documento de modificación excepcional, la propuesta está cargada de gran incertidumbre, ya que se desconoce el valor del pago, debido a que dicha definición está sujeta al concepto y la exigencia de obras por parte de la EAAB.

Adicionalmente, el pago de las cargas está en función de los valores de referencia del suelo, los cuales serán generados por Catastro Distrital periódicamente conforme a la dinámica del mercado. Esto conlleva a que el monto pueda aumentar considerablemente por efecto de las decisiones de planeamiento o interpretación del mercado inmobiliario



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Este efecto también aplica a predios de mediana dimensión (2000 m<sup>2</sup>, por ejemplo). En estos casos se genera una disminución del valor residual del suelo en 12%, con un encarecimiento del producto inmobiliario del 2%. En estos casos la mayor edificabilidad otorgada no compensa las cargas urbanísticas a asumir.

En predios grandes (6.700 m<sup>2</sup>, por ejemplo), se presenta una reducción del valor residual del suelo en un 15% y un aumento del valor de ventas en 1.6%, si se opta por el pago de las cargas urbanísticas. Por el contrario, si se opta por disponer las cesiones en el proyecto, el valor residual del suelo aumenta y se genera una disminución en el valor de ventas.

En síntesis, el sistema de edificabilidad planteado, que contempla el pago de cargas de redes, cesiones y VIP, además de significar un exagerado aumento de las cargas frente a lo adoptado en el POT vigente, generará un encarecimiento de la vivienda. En efecto, el traslado de dichas cargas al precio final de la vivienda puede significar un aumento que oscila entre el 2% y el 10%. Es un sistema regresivo que carga más a quién menos suelo tiene y carga menos a quien puede destinar más suelo para proyectos urbanos.

## **6. UN PLAN QUE RESTRINGE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL**

Bogotá D.C tiene un déficit de 282.495 hogares de acuerdo con el Censo DANE 2005. Algunas proyecciones indican que en el año 2011, cerca de 321.000 hogares estaban en déficit, lo cual implicaría urbanizar aproximadamente 3.210 hectáreas brutas para destinarlas de manera exclusiva a la construcción de viviendas (a una densidad media bruta de 100 viv/ha).

El Plan de Desarrollo de la Actual Administración Distrital plantea construir 70.000 viviendas VIP. En 13 años, Metrovivienda ha construido 30.000 viviendas en los proyectos Ciudadela El Recreo y Ciudadela El Porvenir. Hasta ahora no ha sido posible construir una sola vivienda VIP en proyectos de renovación urbana. Esta situación es indicativa de la necesidad de abrir todos los frentes posibles para facilitar una respuesta adecuada a la grave crisis que padece el Distrito Capital.

Frente a esta necesidad de suelo, la decisión adoptada por Administración Distrital en el Proyecto de modificación es reducir los pocos suelos de desarrollo existentes: La operación Nuevo Usme prácticamente desaparece y el Plan Zonal del Norte queda en el limbo normativo.

El Programa de Vivienda y Hábitat Urbano tampoco aporta soluciones concretas. Se limita solamente a establecer que los proyectos de vivienda serán de mediana y pequeña escala



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Teniendo en cuenta las áreas identificadas como “Edificabilidad Máxima” y aplicando lo señalado en el Artículo 375 sobre el ámbito de aplicación del tratamiento de Renovación Urbana, se evidencia que aproximadamente el 50% del suelo urbano es susceptible de aplicar las modalidades de redesarrollo y reactivación a discreción del mercado.

El incentivo para desarrollar la renovación a través de planes parciales es el aumento de la edificabilidad máxima en los casos en que dichos planes correspondan a áreas de operaciones estratégicas y sectores objeto de los programas de revitalización y mejoramiento integral (Artículo 462). Las anteriores determinaciones son el fundamento para el desarrollo de las expectativas de la modificación excepcional.

Lo más inquietante sin embargo, es que en Bogotá en 10 años de práctica urbanística en el marco de la Ley 388 de 1997 y el POT, solo han sido adoptados dos planes parciales de renovación urbana.

Adicionalmente en los sectores de Bogotá por fuera del Centro Ampliado, que venían con una dinámica inmobiliaria creciente en zonas de estratos medio y alto, la modificación excepcional establece la disminución de los índices de construcción. Esta determinación puede llevar al incremento del precio del producto inmobiliario residencial que, según cálculos, podría acercarse al 40%. El efecto inmediato será el desplazamiento de familias de ingreso medio y alto hacia los municipios vecinos.

En conclusión, la superación del déficit de vivienda está altamente supeditado a que los promotores privados, en una dinámica sin precedentes, lleven a cabo un número significativo de proyectos inmobiliarios y por esa vía, garanticen los recursos para el cumplimiento de las metas en vivienda social y prioritaria, así como en mejoramiento integral e infraestructuras.

Sin embargo no parece ser ese el escenario factible: El alto costo del suelo, el valor de las edificaciones existentes, el incremento exorbitante de las cargas urbanísticas y la incerteza frente a las normas que regirán el desarrollo, parecen anunciar, por el contrario, un estancamiento de la actividad edificadora, generando expulsión de las familias de menores ingresos hacia áreas marginales, hacia suelos con valores ambientales y hacia los municipios de la región de la Sabana, a quienes no se les ha pedido su opinión sobre esta estrategia de planificación impuesta.

Por otra parte, es importante resaltar que, la caída de la construcción ha traído consigo una fuerte disminución del número de empleados en el sector. Según las cifras de empleo reveladas por el DANE, en abril la construcción empleó a 204 mil trabajadores, esto es 80 mil menos que un año atrás. También preocupan las presiones al alza en el precio de la



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

En los barrios de origen informal uno de los aspectos más significativos para su desarrollo fue la ejecución de obras de escala zonal, proceso que institucionalizó la planificación de escala intermedia dirigida a la construcción, entre otros, de sistemas generales de servicios públicos y de movilidad. Esta estrategia promovió la sostenibilidad urbana y favoreció la productividad de la población, dando como resultado la disminución de los factores de segregación socio espacial.

Con la planificación zonal como fundamento para el desarrollo del programa de Mejoramiento Integral de Barrios fue posible disminuir las brechas de desigualdad generadas en la ciudad durante años. Hoy estos barrios forman parte de la estructura funcional y operativa de la ciudad, y cuentan con las condiciones territoriales que permiten el acceso a la oferta de servicios integrales del estado, en especial de salud, educación y recursos para mejorar o construir viviendas. Es decir, la política institucional de legalización de barrios fue la base para la materialización de estos aspectos.

Los resultados obtenidos derivan sin duda de la determinación del POT vigente, que definió que el desarrollo de los barrios informales y su planificación se implementara conforme a lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) a partir del tratamiento de Mejoramiento Integral. En ese marco, la ciudad concentró todo el esfuerzo en los barrios de origen informal cobijados en las Unidades de Planeamiento Zonal tipo 1 (UPZ Tipo 1).

Es preocupante que el proyecto de modificación desconozca estos avances y prescinda de la Unidad de Planeamiento Zonal como instrumento adecuado para la acción territorial normativa y proyectual. Este desconocimiento significa además desconocer lo alcanzado en términos del desarrollo de la planificación como una apuesta de largo plazo, lo cual estaba siendo adoptado y valorado positivamente por organizaciones sociales de base y estructuras políticas de la ciudad.

## **8. INSEGURIDAD JURÍDICA Y MAS TRÁMITES QUE AFECTAN LA COMPETITIVIDAD**

La propuesta de modificación excepcional está creando por lo menos diez (10) requisitos adicionales previos a la solicitud de licencia de urbanización a los que se deben someter urbanizadores o constructores (Artículos 328 y 353), lo que va en contravía del Decreto Ley anti trámites (Decreto 019 de 2012). Algunos de estos requisitos son los siguientes:

- Suscribir acta de compromiso con las empresas de servicios públicos domiciliarios.
- Suscribir acta de compromiso con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

De acuerdo con estas normas, por autorización expresa de la ley corresponde al Gobierno Nacional la facultad reglamentaria en materia de licencias urbanísticas y las autoridades municipales o distritales carecen de competencia para establecer en esta materia requisitos o condicionantes adicionales, exigir certificaciones, conceptos, constancias, aprobaciones, etc., o modular la vigencia de las mismas.

b) En relación con la competencia exclusiva del Gobierno Nacional para reglamentar las licencias urbanísticas se pronunció el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la circular externa No. 3000-2-104583 dirigida a los alcaldes, secretarios de planeación, autoridades encargadas de la expedición de licencias urbanísticas, curadores urbanos y empresas de servicios públicos, en los siguientes términos:

#### "5. REQUISITOS ADICIONALES A LOS EXIGIDOS PARA EL TRÁMITE DE LICENCIAS.

(...)

g) Desde el punto de vista eminentemente legal, la exigencia por parte de los municipios y distritos de requisitos y aprobaciones previas para el trámite de licencias excede sus competencias, en la medida que las licencias urbanísticas están creadas a nivel legal por las leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 810 y 812 de 2003 así como por el Decreto Ley 2150 de 1995, normas que sólo pueden ser reglamentadas por el Presidente de la República, tal y como lo dispone el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y particularmente en materia de licencias el numeral 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997.

Teniendo en cuenta lo anterior, en los artículos 21 a 28 del Decreto 1469 de 2010 se definieron de manera precisa y taxativa los requisitos generales y particulares para cada una de las distintas licencias urbanísticas. En el artículo 33 ibídem se dispuso que las licencias se expedirán exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que regulan su trámite, y en el artículo 12 ibídem se señaló que para intervenir u ocupar el espacio público los municipios y distritos solamente podrán exigir las licencias, permisos y autorizaciones que se encuentren previstos de manera taxativa en la ley o autorizados por ésta.

Así las cosas, las administraciones municipales y distritales deben definir con precisión y mediante reglamentaciones de carácter general las normas urbanísticas en que se debe fundamentar la expedición de licencias, removiendo los trámites y aprobaciones previas, de forma tal que su esfuerzo se dedique al fortalecimiento de la planificación urbana y no al trámite. Esto contribuirá a que se fortalezca el proceso de conocimiento público y



MinVivienda  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

*Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento. Parágrafo. La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana sólo podrá expedirse previa adopción del respectivo plan parcial."*

*"Parágrafo 4. Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las condiciones siguientes:*

- a. Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o*
- b. Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes. (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

*En el mismo sentido el artículo 182 del Decreto Ley 19 de 2012, por medio del cual se modificaron los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, señala que:*

*"El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma. (...)" (Negrilla fuera de texto)*

Como se puede ver, el marco legal es claro al indicar que en aquellos casos en los que el urbanizador ha ejecutado, dotado y entregado las cesiones obligatorias en los términos definidos por la licencia de urbanización, adquiere el derecho a desarrollar las áreas útiles a través de licencias de construcción de obra nueva que se deben expedir con fundamento en las normas definidas por la mencionada licencia de urbanización, derecho que no puede ser desconocido por normas posteriores ni por la modificación del POT de Bogotá,



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Código de Procedimiento Administrativo solo pueden ser suspendidos por orden judicial, sin embargo en el artículo 146 de la propuesta de modificación del POT se consagra la posibilidad de proferir una orden de "amparo provisional", sin determinarla autoridad la expide, pero en virtud de la cual una licencia legalmente expedida para un predio puede ser suspendida por el término de 4 meses con la simple comunicación al interesado, mientras la administración decide si lo declara o no como un bien de interés cultural, lo cual no está permitido ni por el citado código contencioso ni por las leyes que reglamentan las licencias.

h) De conformidad con el parágrafo 1 del artículo 12 del Decreto Nacional 1469 de 2010 para *"intervenir y ocupar el espacio público, los municipios y distritos solamente podrán exigir las licencias, permisos y autorizaciones que se encuentren previstos de manera taxativa en la ley o autorizados por esta, los cuales se agruparán en una o varias de las modalidades de licencia de intervención u ocupación del espacio público previsto en el presente decreto."* Es decir, cualquier intervención y ocupación del espacio público debe hacerse a través de las modalidades de licencia de intervención y ocupación de espacio público que consagra el Decreto 1469 de 2010 y los entes territoriales no pueden crear licencias o modalidades adicionales, sin embargo en el artículo 362 el proyecto de modificación de POT se está creando una "licencia de excavación".

Así mismo, las licencias de intervención y ocupación de espacio público en donde estén ubicados elementos del patrimonio cultural requieren concepto previo del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, y aquellas que se soliciten para la ubicación de expresiones artísticas de carácter permanente requieren concepto favorable del Consejo Distrital de Espacio Público.

Estos conceptos contrarían lo establecido por el artículo 33 del Decreto Nacional 1469 de 2010 que señala que la solicitud de licencias urbanísticas, entre la que está la de intervención y ocupación de espacio público, debe resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite y que las autoridades competentes podrán solicitar a otras autoridades el aporte de información que requieran para precisar los requisitos definidos por la reglamentación nacional, la cual deberá ser remitida en un plazo de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la radicación del requerimiento, lapso durante el cual se suspenderá el término que tiene la autoridad competente para decidir., en consecuencia, el mencionado concepto favorable debe resolverse al interior de la administración durante el trámite de la licencia y no establecerlo como un requisito para la misma.



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

A las grandes dificultades que tendrá el Distrito Capital para captar recursos suficientes que permitan el cumplimiento de los proyectos, se debe agregar el gran número de programas y subprogramas, para los cuales no se define con precisión la fuente de recursos, o ésta se plantea de forma imprecisa y vaga, poniendo en duda las posibilidades de su desarrollo (7 Programas y 28 Subprogramas):

- Programa de Mejoramiento Integral.
  - Subprograma de Gestión de Riesgos
  - Subprograma de Mejoramiento integral del hábitat popular
- Programa prevención y control del desarrollo urbano y uso del suelo.
- Programa de revitalización urbana.
  - Subprograma de Apoyo de Actuaciones con Gestión Asociada.
  - Subprograma de Revitalización del Patrimonio Construido.
  - Subprograma de Renovación Urbana para la Revitalización.
  - Proyectos de gestión del Gobierno Nacional (CAN – Ministerios).
- Programa de vivienda y Hábitat.
  - Subprograma de vivienda nueva.
  - Subprograma de vivienda nueva en mejoramiento integral.
  - Subprograma de vivienda usada.
  - Subprograma de vivienda en arrendamiento.
  - Subprograma de vivienda rural.
  - Subprograma de vivienda para el retorno o reubicación.
- Programa de responsabilidad y compensación ambiental.
  - Subprograma de Ordenamiento alrededor de los espacios del agua
  - Subprograma de Ambiente sano
  - Subprograma de Agenda regional ambiental
  - Subprograma de Ecosistemas Estratégicos y biodiversidad
  - Subprograma de Ecourbanismo y adaptación al cambio climático
  - Subprograma de Manejo integral de residuos sólidos
  - Subprograma de cuentas ambientales
- Programa de desarrollo rural sostenible.
  - Subprograma de Manejo participativo y concertado del Sistema Distrital de áreas protegidas SIDAP.
  - Subprograma de Mejoramiento de infraestructura, vivienda y hábitat rural.



**MinVivienda**  
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

- Elaborar inventario de los elementos de espacio público construido y mobiliario existentes en el área rural (Artículo 453)
- Definir los lineamientos para la revisión de los Planes Maestros y aprobar los proyectos de ajuste (Artículo 460)
- Definir el procedimiento de formulación y actualización de las UPZ (Artículo 463)