



Subprograma de Gobernanza del agua y fortalecimiento de Acueductos veredales comunitarios.

Subprograma de Gobernanza rural y participación en el ordenamiento territorial.

Subprograma de Gestión de bordes y franjas de transición urbano rurales.

Subprograma de Reconversión agropecuaria, Seguridad y Soberanía alimentaria

Subprograma de Gestión de riesgos y adaptación al cambio climático en suelo rural

– Programa de Integración Regional.

Subprograma de Planificación concertada del ordenamiento territorial regional.

Subprograma de Gestión Asociada de Iniciativas y Proyectos Regionales

Subprograma de Adopción de instancias institucionales del ordenamiento territorial para la planificación regional

Adicionalmente se propone un amplio compromiso normativo, a desarrollar en el corto plazo. Se establecen además cerca de 17 acciones a realizar por parte de las entidades distritales, algunas de alta complejidad y con plazos que superan incluso la vigencia del POT (31 de diciembre de 2015):

- Actualizar planes maestros de los sistemas de servicios públicos (Artículo 20)
- Recategorizar las áreas protegidas del nivel Distrital (Artículo 54)
- Actualizar cartografía de delimitación y alindamiento del sistema hídrico (Artículo . 62)
- Delimitar y alindar los elementos del sistema hídrico (Artículo 62)
- Formular PMA del Parque Especial del Río Bogotá (Artículo 84)
- Adoptar el mapa de suelos de protección por riesgos FOPAE (Artículo 108)
- Adoptar el Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (Artículo 135)
- Elaborar estudios técnicos para la red de transporte para motos (Artículo 179)
- Actualizar mapa de canales, incluyendo vallados en suelo urbano y rural (Artículo 191)
- Elaborar cartilla para el ordenamiento y diseño de parques urbanos (Artículo 222)
- Elaborar los lineamientos de ordenamiento y diseño de plazas y plazoletas (Artículo 228)
- Actualizar la Cartilla de Mobiliario Urbano (Artículo 234)
- Formular los planes directores de parques (Artículo 240)
- Presentar al Concejo de Bogotá propuesta de beneficios tributarios para estimular y apoyar tareas de conservación y restauración de BIC Arquitectónicos (Artículo. 386)



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

9. INCERTIDUMBRE FINANCIERA PARA EL DESARROLLO DEL PLAN

En el Título IV del proyecto de modificación excepcional se definen los mecanismos e instrumentos asociados a la ejecución de proyectos previstos en el POT. En síntesis, las determinaciones son las siguientes:

- La financiación de proyectos del Subprograma de Mejoramiento Integral del Hábitat Popular provendrá del 75% del pago en dinero de cargas urbanísticas e instrumentos tributarios y otros. (Artículo 494);
- La financiación de proyectos del Programa de Revitalización provendrá del 25% del pago en dinero de cargas urbanísticas e instrumentos tributarios y otros. (Artículo 495);
- La financiación de los proyectos de Vivienda de Interés Social y Prioritario provendrá del 100% del pago en dinero de la obligación de suelo para VIP, del pago en dinero que corresponde al porcentaje de construcción en VIP para acceder a la edificabilidad adicional, instrumentos tributarios, recursos de cooperación internacional, donaciones, recursos de presupuesto público de entidades del nivel nacional, departamental, distrital y/o municipal, rendimientos financieros, entre otros. (Artículo 496);
- La financiación de las redes secundarias y locales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado pluvial y sanitario y sus infraestructuras se obtendrán a partir del pago en dinero de las cargas urbanísticas, recursos de presupuesto de la EAAB y otros. (Artículo 498).
- La financiación de proyectos de responsabilidad y compensación ambiental provendrá principalmente de recursos del presupuesto público Distrital.

Lo anterior indica que el desarrollo de la ciudad imaginada por el proyecto de modificación está altamente supeditado a que los promotores privados adelanten un gran número de proyectos inmobiliarios, de forma tal que se garanticen los recursos para el cumplimiento de las metas en vivienda social y prioritaria, así como en mejoramiento integral y desarrollo de infraestructuras. Sin embargo, como fue explicado precedentemente, el exceso de cargas y la incerteza normativa hacen presagiar un escenario diferente: El estancamiento de la actividad edificadora.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

ni limitado en el tiempo a un periodo máximo de 2 años contados a partir de la entrada en vigencia de la modificación del POT.

e) En relación con la modificación de licencias vigentes, el artículo 1 del Decreto Nacional 1469 de 2010 dispone que *"Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. En los eventos en que haya cambio de dicha normatividad y se pretenda modificar una licencia vigente, se deberá mantener el uso o usos aprobados en la licencia respectiva."* En consecuencia, el artículo 170 del proyecto de modificación no puede desconocer el régimen normativo, derecho adquirido del titular de la licencia, en el sentido de establecer que las licencias expedidas cuya accesibilidad se aprobó por malla vial arterial se pierde si la licencia es modificada, pues como se dijo, el régimen legal vigente establece que las modificaciones de licencias vigentes se resuelven con las mismas normas que dieron origen a la licencia original.

f) En relación con la subdivisión de predios, el artículo 6 del Decreto Nacional 1469 de 2010 consagra las condiciones que se deben cumplir para este tipo de licencias, por lo tanto el artículo 122 no puede condicionar la expedición de esta licencia al concepto favorable de la FOPAE, como tampoco puede hacerse en relación con la urbanización.

g) En relación con la vigencia de las licencias, los artículos 47 y 48 del Decreto Nacional 1469 de 2010 señalan que las licencias de urbanización, parcelación y construcción, tendrán una vigencia de veinticuatro (24) meses prorrogables por una sola vez por un plazo adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que queden en firme los actos administrativos por medio de los cuales fueron otorgadas. En caso que en el mismo acto se conceda licencia de urbanización y construcción, estas tendrán una vigencia de treinta y seis (36) meses prorrogables por un periodo adicional de doce (12) meses.

Siendo esta la reglamentación de la vigencia de la licencia, que de conformidad con el artículo el numeral 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 182 del Decreto Ley 19 de 2012 es una materia de reglamentación exclusiva por parte del Gobierno Nacional, el artículo 367 no puede establecer que cuando junto con el acto de reconocimiento el curador urbano concede licencia de construcción para la ejecución de obras, esta tiene un plazo improrrogable de 24 meses, pues como se vio las normas nacionales son calaras al indicar que la licencia tiene un plazo de 24 meses prorrogable por 12 meses más.

De otra parte, es preciso tener en cuenta que las licencias urbanísticas son actos administrativos de carácter particular y concreto que de acuerdo con lo establecido por el



apropiación colectiva de las normas urbanísticas depurando la gestión de la administración y facilitando el acceso de las mismas a toda la ciudadanía.

Por lo anterior, la posibilidad que tienen los curadores urbanos y las autoridades encargadas de la expedición de licencias de solicitar a otras autoridades el aporte de la información adicional en los términos del artículo 33 del Decreto 1469 de 2010, solamente se puede usar para *“precisar los requisitos definidos por la reglamentación nacional” excluyendo trámites y aprobaciones previas de carácter local.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

c) Actualmente el trámite, los requisitos para la solicitud y expedición de licencias urbanísticas, sus vigencias y efectos fueron reglamentados por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1469 de 2010.

d) En relación con los efectos es preciso tener en cuenta que el artículo 58 de la Constitución Política establece:

“Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.”

En desarrollo de esta disposición, el artículo 36 del Decreto Nacional 1469 señaló lo siguiente:

“De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5° del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En armonía con lo anterior, el artículo 4 y el párrafo 4 del artículo 7 del Decreto Nacional 1469 de 2010 dispusieron lo siguiente:

“Artículo 4°. Licencia de urbanización. Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.



- Suscribir acta de compromiso con el Instituto de Desarrollo Urbano.
- Solicitud disponibilidad de servicio público de acueducto y alcantarillado ante la EAAB para pagar el porcentaje correspondiente de los costos promedios de construcción de las redes secundarias y locales para un sector hidráulico y/o subcuenca de drenaje. (Artículo 328)
- Solicitud de disponibilidad de servicio público de acueducto y alcantarillado ante la EAAB para pagar el porcentaje correspondiente de los costos promedios de construcción de las redes secundarias y locales para un sector hidráulico y/o subcuenca de drenaje en proyectos en tratamiento de consolidación y renovación por reactivación, con índices de construcción entre 2 y 5. (Artículo 328)
- Aprobación de planos y diseños. – Características para la construcción de redes secundarias y locales de servicios públicos domiciliarios (Artículo 329)
- Consulta a la EAAB de la capacidad de las redes secundarias y locales para establecer si debe asumir directamente el diseño y la construcción de las redes como parte del proceso de urbanización o si podrá acogerse al numeral 2. (Artículo 328)
- Concepto para Localización y destinación de servicios sociales en las cesiones públicas derivadas de las cargas urbanísticas por edificabilidad (Artículo 333)

En relación con lo anterior es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- a) El numeral 1 del artículo 1 de la Ley 962 de 2005, señala que para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta.

En concordancia con esto, el numeral 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 182 del Decreto Ley 19 de 2012, expresamente señala que *"El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados."* (Subrayado y negrilla fuera de texto)



vivienda nueva y usada. Un gran motivo de preocupación es que la caída de la construcción en la ciudad impide que los bogotanos se beneficien plenamente de los programas del Gobierno Nacional como el de Vivienda Gratuita y el Subsidio a la Tasa de Interés. En el caso del subsidio se estima que en la ciudad cerca de 60.000 hogares podrían recibir el subsidio, sólo una décima parte efectivamente lo recibirá.

7. MODIFICACIÓN TOTAL DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA Y DE PLANEAMIENTO

El proyecto de modificación excepcional genera una transformación sustancial de la estructura normativa y desconoce sus componentes básicos adoptados desde el año 2000, con la consecuente pérdida de un esfuerzo técnico, financiero y de participación ciudadana sin precedentes. Abandona además la planeación intermedia de primer y segundo nivel adoptada desde el año 2000, que se había concretado en la adopción de las Unidades de Planeamiento Zonal para todo el territorio Distrital.

La estructura normativa vigente se basa en instrumentos que desarrollan contenidos de manera jerárquica. La determinación de la modificación excepcional es prescindir de los contenidos normativos de los principales instrumentos de planificación, en una apuesta dirigida a disponer una norma “única y definitiva” para todas las áreas urbanas y rurales, a la escala del POT general y sin ningún nivel de detalle.

Esta determinación implica acabar con lo hecho en términos de ordenamiento por la ciudad en procesos anteriores, que habían reconocido que precisar y/o detallar todas las situaciones presentes en territorio del Distrito Capital era imposible en el Plan general y por ello se hacía necesaria la precisión normativa de instrumentos de planificación de detalle.¹⁰

La pérdida de función del Plan de Ordenamiento Zonal implica, por ejemplo, desconocer la necesidad de hacer urbanismo y planificación a esta escala. En este sentido vale la pena recordar que, como se afirma en el Documento Técnico de Soporte del Decreto 619 de 2000, el abandono del planeamiento zonal durante las décadas 70 – 90 produjo un efecto de desarticulación de las decisiones de ordenamiento y una serie de dificultades para la organización de los tejidos urbanos.¹¹

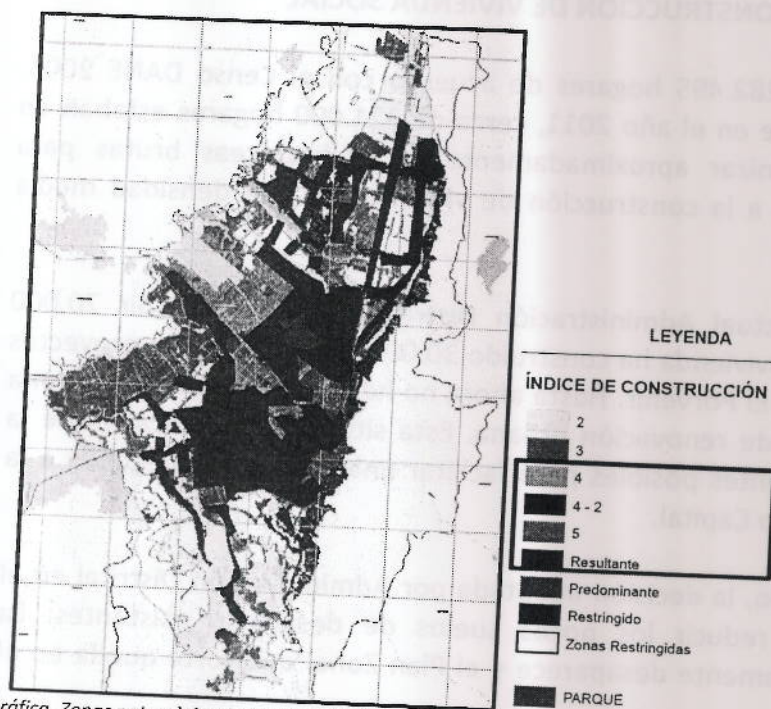
¹⁰ “Los instrumentos de planeamiento son planes de la ciudad que se realizan para manejar zonas más pequeñas (localidades, UPZ, Barrios) o temas específicos (salud, educación...). El POT tiene que tomar muchas decisiones para la totalidad de la ciudad y, consecuentemente, al tener tanto que decir en aspectos tan diferentes y para un área tan grande, no puede entrar en detalle. Por ello, para revisar o complementar cada zona y cada tema se requieren otros planes y estudios que desarrollen sus diversos aspectos, involucrando para este fin a las entidades competentes...” Primera Revisión - Documento Resumen 2000-2003. Pág. 88. Alcaldía Mayor de Bogotá.

¹¹ Alcaldía Mayor de Bogotá. Documento Técnico de Soporte – POT 2000 pág. 226 “Planeación Zonal”.

y en ellos se promoverá la diversificación de diseños, tipologías, promotores y constructores. No se promueven ni se señalan específicamente los proyectos concretos de gran escala para VIS y VIP, que serían los indicados para superar el grave déficit.

La única propuesta concreta, es la exigencia de construcción de vivienda VIP mediante el concepto de edificabilidad adicional (condicionada), que se exige en algunos de los suelos donde el Decreto Nacional 075 de 2013 estableció que no se podía exigir el suelo para VIP, contraviniendo normas de superior jerarquía y reglamentando situaciones no previstas en la ley. No hay una estrategia de gestión pública para la solución del déficit habitacional y es evidente que la solución de déficit habitacional se descarga en los promotores inmobiliarios.

Como se establece en el artículo 375 y en el plano No. 29 del proyecto de modificación excepcional, la edificabilidad máxima (que corresponde a los suelos señalados con aprovechamientos de 4, 5 y resultante) se localiza principalmente en el denominado Centro Ampliado y en las áreas adyacentes a los corredores de transporte público de media y alta capacidad. En el artículo 377 se indica que estas áreas se desarrollarán a través de planes parciales de renovación urbana o directamente mediante licencias urbanísticas para la modalidad de reactivación.



Gráfica. Zonas potenciales de intervención bajo el tratamiento de renovación urbana.



en la ciudad por parte de esa Entidad. La incertidumbre que deriva de esta condición puede hacer inviable financieramente cualquier proyecto.

Cabe aclarar que, los recaudos del pago en efectivo de las obligaciones urbanísticas por edificabilidad adicional, serán certificados por la Secretaría Distrital de Hacienda como condición para el trámite de licencias. (Artículos. 335, 347)

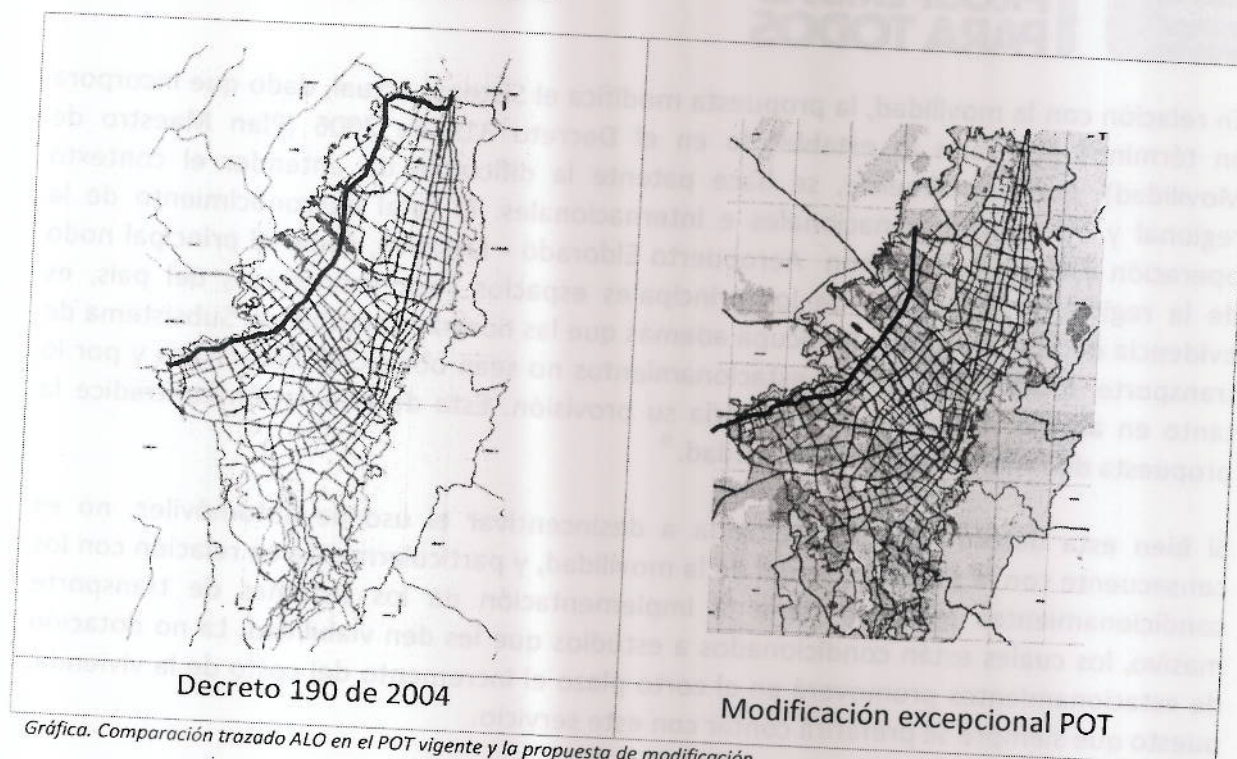
En relación con la carga de cesiones y la obligación en VIP, éstas castigan en mayor proporción a los índices efectivos entre 3 y 5. El paso de un índice adicional de 1 a 2 produce un incremento del 60% en el área a compensar; el paso de 2 a 3 reduce en un 25% y el de 3 a 4 reduce en 14%. Es similar en términos de área a compensar, pasar de un índice adicional de 1 a 3 que de 1 a 4. Este análisis hace patente que las cargas castigan los proyectos con índices de construcción efectivos menores a 5.

Para los predios sujetos a tratamiento de desarrollo, se debe destinar el 30% del suelo útil para VIP. En el caso del tratamiento de renovación urbana, modalidad de redesarrollo, el porcentaje es del 20%. Como alternativas para el cumplimiento de esta obligación se establece que dicho compromiso se puede cumplir en el mismo proyecto, mediante traslado, o mediante pago en dinero (Artículo 341).

El pago de la carga de obligación VIP al tener una mayor edificabilidad, se da en función de los metros cuadrados construidos y el porcentaje de acuerdo al índice. Esta decisión castiga más si se pasa de un índice adicional de 1 a 2 (incremento de la obligación en un 100%) que si es de 2 a 3 (incremento de la obligación en un 13%). Pasar de 3 a 4 es beneficioso porque se reduce la obligación en un 20%.

Lo anterior demuestra que la modificación excepcional busca beneficiar a la mayor edificabilidad porque le aplica menor carga. Obtener índices adicionales superiores a 3 implica lograr índices de construcción efectivos de más de 5. Edificabilidades menores, entre 3 y 5 son, por el contrario, castigadas, siendo las predominantes en el desarrollo de la ciudad.

De acuerdo con los resultados obtenidos a partir de modelaciones generales, la aplicación de las nuevas exigencias en predios localizados al interior del Centro Ampliado generan el encarecimiento de la vivienda. En predios de pequeña dimensión (230 m², por ejemplo), la aplicación de la norma propuesta genera una disminución del 18% en el valor residual del suelo, y por tanto un encarecimiento del producto inmobiliario del 6%. Adicionalmente este tipo de predios no podrán acceder a índices mayores, porque no se permite el aumento de su potencial edificatorio.



5. PLAN FISCALIZADOR, QUE FRENA AL SECTOR DE LA CONSTRUCCION

El pago de cargas urbanísticas por edificabilidad predio a predio es indudablemente un nuevo instrumento no contemplado en la Ley Colombiana, diseñado para pagar las cesiones obligatorias (cargas locales y cargas generales), servicios públicos y la obligación VIP (suelo o construcción). Estas cargas urbanísticas se estiman en función del tratamiento asignado, la localización, el área del proyecto y el índice de edificabilidad principalmente.

De conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo Artículo 39 de la Ley 388 de 1997, las cargas que son objeto de reparto en una unidad de actuación urbanística son las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios. Estas cargas están asociadas exclusivamente a procesos de urbanización y no de construcción (Artículo 27 del Decreto 2181 de 2006). Igualmente las cesiones solo se producen en procesos de urbanización (Numeral 3 del Decreto 4065 de 2008).

En este sentido, el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 4065 de 2008, señala que la urbanización comprende el conjunto de acciones encaminadas a adecuar un predio o



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

serán privatizadas totalmente, con la consecuente reducción del 50% del suelo destinado a parques y/o plazas públicas, y el consecuente incremento del déficit de espacio público efectivo de la ciudad.

La disminución del estándar de espacio público por habitante y la posibilidad de prescindir de espacios públicos en los desarrollos urbanísticos futuros, son clara evidencia de la intención de aplicar una política para la cual la calidad urbanística y la superación del bajo estándar actual no es una prioridad.

Situación similar se presenta en relación con la formulación del sistema de equipamientos. La modificación excepcional cambia sustancialmente la política actual contenida en los artículos 11 y 151 del Decreto 190 de 2004, en la medida que descarta la conformación de una red jerarquizada y escalar de equipamientos. El cambio propuesto es una clara negación de los avances del mismo Distrito en relación con la necesidad de consolidar una red de equipamientos de escala urbana, zonal y vecinal en toda su jurisdicción.

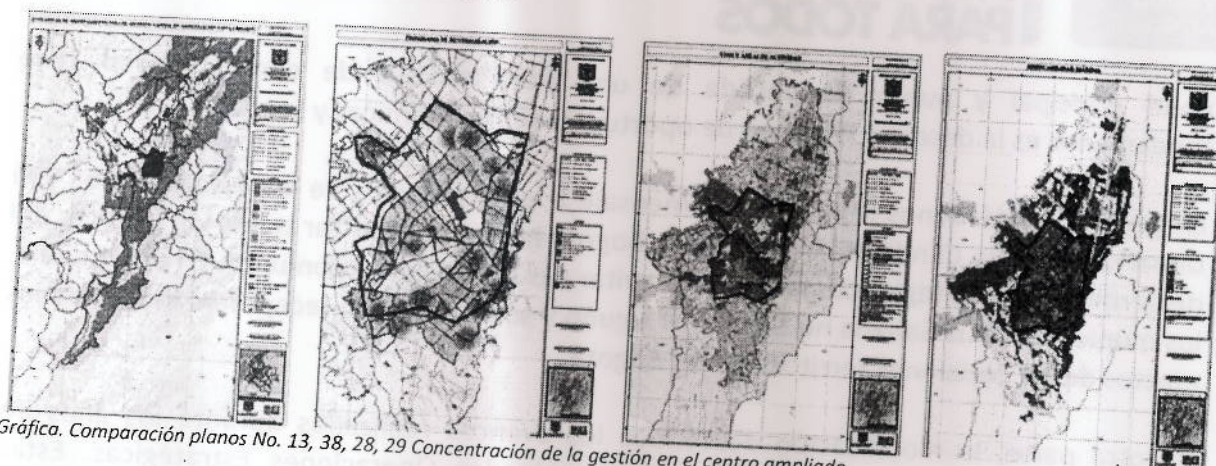
A partir de ahora, el equipamiento se puede localizar en cualquier parte de la ciudad (Artículo 249), sin lógica alguna desde el punto de vista de su dimensión y tipo, ni mucho menos frente a la estrategia de ordenamiento y funcionalidad establecida para los barrios y las localidades dentro de la ciudad por parte del POT vigente.⁷

A esta determinación se agrega el hecho de que la modificación excepcional promueve que en los suelos pertenecientes a equipamientos existentes se desarrollen otros usos. Es decir, el conjunto de equipamientos existentes puede desaparecer totalmente, o en el mejor de los casos, permanecer pero solamente en el 30% del área construida (Artículos 250 y 289). De otra parte, en las áreas que hoy están calificadas como uso dotacional, las cesiones para equipamientos pueden destinarse para VIP y para actividades ligadas a la economía popular (Artículos 273 y 338).

Lo anterior es totalmente contrario a lo que la ciudad demanda: Según datos recientes, la ciudad tiene un déficit cercano a las 700 hectáreas de suelo para equipamiento⁸ (que equivalen a la extensión de una Localidad como Tunjuelito o a la suma de La Candelaria y Centro Nariño).

⁷ El POT vigente asigna a los servicios urbanos básicos (abastecimiento, seguridad defensa y justicia, administración pública y cementerios), la función de coadyuvar al buen funcionamiento de la ciudad y para ello privilegia su disposición en las centralidades. ordena además que los equipamientos colectivos (educación, salud, bienestar, cultura, recreación y deporte) se dispongan en relación directa con las zonas residenciales.

⁸ Datos del estudio para el "Sistema Distrital de Equipamientos" realizado mediante Convenio de la Secretaría Distrital de Planeación con la Universidad de los Andes en 2009.



Gráfica. Comparación planos No. 13, 38, 28, 29 Concentración de la gestión en el centro ampliado.

Sin embargo el Distrito Capital reconoce que existe un desequilibrio de oferta y demanda en relación con los sistemas de acueducto y alcantarillado. Por esta razón se propone como objetivo básico *"Promover la actualización de redes de acueducto y alcantarillado (sanitario y pluvial) en aquellos sectores de la ciudad donde las capacidades de las redes y sus remanentes son insuficientes y limitadas, de tal forma que se viabilice el desarrollo urbanístico de la ciudad"* (Artículo 191).

Tal determinación hace patente que el modelo de redensificación de la ciudad está supeditado al aumento de la capacidad en infraestructuras, sin que se formule alternativa alguna para hacer efectiva la transformación de las redes actuales en el corto plazo. Como se indica en el plano No. 20, gran parte del Centro Ampliado se encuentra en una zona de capacidad moderada en relación con las redes de alcantarillado, razón por la cual no es previsible su desarrollo en la corta vigencia del POT.

Cabe resaltar que la improvisación en el planeamiento de la redensificación se hace patente en la necesidad de que los proyectos urbanísticos tengan que solicitar a la EAAB un visto bueno en relación con la disponibilidad de servicio público de acueducto y alcantarillado. (Artículo 328), Ello indica que no existe claridad por parte del Distrito Capital en relación con la estructura, dimensión, tipo y calidad de las redes necesarias para soportar el ordenamiento y planificación futura de la ciudad.

Tal situación se hace evidente también en relación con el espacio público. El Decreto Nacional 1504 de 1998, por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial, define a este componente como el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, regulador de las condiciones ambientales de la misma, y uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

centralidad adquiere valor de singularidad a partir del papel que desempeña en la estrategia del modelo abierto e integrado al conjunto regional.

El proyecto de modificación puesto a consideración del Concejo de Bogotá no altera los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 190 (POT vigente). El artículo 3 corresponde al concepto "Red de ciudades como estrategia de ocupación del territorio". Se adopta además la estrategia de ordenamiento para el DC contenida en el artículo 16 del mismo Decreto.

Sin embargo, se altera sustancialmente el concepto de "Estructura de Centralidades". De las 21 centralidades que conforman esta red, 13 se diluyen en el denominado "Centro Ampliado", un gran sector de la ciudad equivalente a casi 12 mil hectáreas –muy cercano al tamaño de la ciudad de Medellín–, dirigido claramente a concentrar la mayoría de los factores del desarrollo urbano futuro. Es indudable que la disolución de las centralidades es un cambio sustancial del modelo territorial que implica el paso de una ciudad policéntrica en servicios y comercio a una ciudad con un único centro.

Este nuevo modelo desconoce además las características y disposición del tejido empresarial existente en la Ciudad. En el centro ampliado se localiza solamente una cuarta parte de las empresas de Bogotá: las restantes tres cuartas partes se disponen por fuera de ese centro, sin políticas claras derivadas del énfasis en un solo espacio económico.

Como complemento a esta visión centralizada, se desconocen los proyectos estratégicos de movilidad que eran claves para la desconcentración hacia la región y la articulación con el país. El Aeropuerto Eldorado no es entendido en su rol de principal nodo de la región central y uno de los principales espacios socio-económicos de la nación. La total ausencia de disposiciones urbanísticas para potenciar esta centralidad regional y nacional hará perder competitividad a la región.

No se asigna importancia alguna al proyecto "Tren de Cercanías" y se modifica el trazado de la Avenida Longitudinal de Occidente –ALO. Es última pasa de ser un eje de integración regional y nacional, y un corredor troncal especializado que hace parte de la estructura de la red de centralidades a ser un corredor verde urbano. Con base en esta determinación, que no tiene en cuenta la visión regional, se suprime su trazado desde la Avenida Las Mercedes (Calle 153) hacia el norte, alterando las demandas y lógicas de articulación y operatividad regional de cargas y mercancías.

El modelo monocéntrico y el descuido de los grandes temas del desarrollo territorial regional, son contrarios a la estrategia regional que tiene el POT vigente, que busca consolidar una red de ciudades equilibradas en la cual el Distrito Capital se define como el



vegetal y desconociendo una de las estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático, como es el de aumentar la capacidad de permeabilidad del suelo.

Finalmente, el proyecto incorpora la categoría de "Vivienda Campestre" para el sector de Guaymaral localizado en los suelos rurales del norte del Distrito Capital, en una decisión incomprensible frente a los objetivos generales de la modificación excepcional y las normas formuladas por el Distrito para concretarlos. Mientras se plantea la teoría de la compactación de la ciudad y se opta por la reducción casi total de los suelos urbanizables, por el otro, se abre la posibilidad de construir vivienda campestre con densidades muy bajas al lado de la Reserva Forestal Regional del Norte. Por primera vez desde que se adoptó el POT en el año 2000, se plantean parcelaciones campestres en un modelo de suburbanización que atenta contra una zona estratégica para la articulación ambiental de Bogotá con el territorio regional, además de no ser pertinente dada la modificación excepcional de normas urbanísticas.

3. CAMBIO DEL MODELO TERRITORIAL QUE ATENTA CONTRA LA COMPETITIVIDAD DE BOGOTÁ Y LA REGION

En el artículo 6 del Decreto 619 de 2000 (POT) se establece el modelo territorial Distrital a largo plazo según un principio y una imagen con énfasis ambiental y ecológico, en los siguientes términos:

"Principio de ordenamiento del modelo. El ordenamiento del territorio incorpora y resuelve adecuadamente las relaciones y la confluencia de tres factores básicos, que no se excluyen, y en consecuencia, se tratan de forma armónica y complementaria: naturaleza, sociedad y actividades humanas. El modelo territorial reconoce que estos tres componentes son simultáneamente parte activa del ordenamiento".

"Imagen general del modelo territorial. En el nivel regional, el territorio del Distrito Capital hace parte y preserva su articulación física y ecológica con dos regiones fisiográficas con las cuales comparte suelo, recursos, clima y vegetación: el altiplano de la Cuenca alta del río Bogotá, y la cadena cordillerana dominada por el sistema Sumapaz".

Para el ordenamiento específico del suelo urbano, el POT adopta cuatro decisiones básicas (artículo 113-134 Decreto 619 de 2000): (1) dividir el territorio en seis grandes áreas denominadas "piezas urbanas", asignando a cada una de ellas funciones diferenciadas; (2) identificar "Operaciones estructurantes" al interior de cada una de las piezas urbanas; (3) identificar y ordenar la estructura de centralidades urbanas, y (4) ordenar la infraestructura de la ciudad mediante la definición de los sistemas generales urbanos, entendidos como el soporte básico para el adecuado desarrollo del modelo territorial.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

al interior del perímetro de expansión urbana en la localidad de Usme, quedarán como suelo rural, con excepción del polígono denominado Plan Parcial Tres Quebradas".

El Acta de concertación con la CAR contiene cuatro predios señalados como áreas para el aprovechamiento, tratamiento y/o disposición final de residuos de construcción y demolición – RCD. Sin embargo el proyecto no incluye uno de ellos denominado "Cantarrana A" y en su reemplazo propone el lote Serafín ubicado sobre la Avenida Boyacá frente al Cementerio Serafín.

El Distrito se comprometió con la CAR en desarrollar el tema de gestión del riesgo y el cambio climático en armonización con el Acuerdo CAR 16 de 1998, pero el Distrito no cuenta con estudios técnicos recientes que soporten la toma de decisiones en coherencia con las nuevas condiciones de riesgo.

Los aspectos antes mencionados generan incerteza frente a las determinaciones adoptadas. Esta situación plantearía la necesidad de revisar de manera conjunta, entre el Distrito Capital y la Corporación Autónoma, el alcance y pertinencia de los cambios, antes de su paso por el Concejo de Bogotá.

2. MODIFICACION QUE PONE EN RIESGO COMPONENTES DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL

La Ley 1450 de 2011 que expide el Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 202 determina que los ecosistemas de páramos deben ser objeto de delimitación a escala 1:25.000 con base en estudios que adopte el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, y que hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, señalando adicionalmente que en estos ecosistemas de páramos no se pueden adelantar actividades agropecuarias.

El proyecto de modificación excepcional no incorpora en su cartografía lo establecido en la Ley citada. Esta falencia lleva a que se permitan áreas de producción sostenible para actividades agropecuarias, vivienda unifamiliar rural aislada y equipamientos en zonas de páramos al sur del territorio distrital (Plano N° 9 Estructura Ecológica Principal y Plano N° 35 Categorías del Suelo Rural). Cabe recordar que uno de los fundamentos de la Política Ambiental Colombiana, consagrado en el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, es la aplicación del principio de precaución en los casos en que exista peligro de daño grave e irreversible que conlleve a la degradación del medio ambiente y en este caso particular del ecosistema de páramos.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

expresa a la derogatoria del Decreto 190 de 2004, pero tal decreto es un cuerpo compilatorio exclusivamente.

Lo anterior tiene repercusiones en la interpretación sobre la primacía y la aplicación de las normas cuando existan contradicciones o discrepancias entre los diferentes actos administrativos e, incluso, al interior de la misma compilación.

No se expresa además ninguna facultad compilatoria del alcalde y es importante precisar que tal facultad se debe limitar a recopilar, ordenar de manera armónica y sistemática las disposiciones, sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado²: *"Con todo, cabe en este punto precisar que la facultad de compilar, no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente, pues ello, de conformidad con lo expuesto, equivale a expedir un código"*.

Así mismo, genera un gran confusión la derogatoria de "todas las disposiciones que le sean contrarias" a la "revisión" del POT, dada la complejidad de la norma propuesta, los vacíos normativos por la no reglamentación de temas estructurales, las diferentes definiciones de conceptos técnicos, la inclusión de nuevas políticas y estrategias en temas ambientales, etc. En atención a la simplificación normativa que la administración utiliza como justificante, las derogatorias deberían ser expresas pues se hace imposible aplicar con certeza la totalidad de cambio de conceptos y disposiciones normativas de la propuesta de modificación.

Por otra lado, si la "compilación" la adopta el Concejo, dada la inexistencia de referencias a las derogatorias y textos que se están conservando del POT vigente, ésta modificación excepcional se convertiría en el texto normativo de un nuevo POT, que primaría sobre los anteriores actos administrativos.

Además, es importante señalar que existe un antecedente judicial³ respecto a la pérdida de competencia del Alcalde de adoptar el POT mediante decreto cuando el Concejo lo vota negativamente. Si bien la Ley 810 señala el término del Concejo para "aprobarlo", un examen de nulidad a partir de la constitucionalidad de la norma pondría de presente que desconocer la decisión negativa del Concejo vulneraría la competencia que le otorgó la Constitución y haría inane sus determinaciones, como cuerpo de representación democrática.

² C-582 de 2001

³ Acción popular del POT de Fusagasugá. Sentencia Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente N° 25307-33-31-001-2008-00032-01