

## **Observaciones y recomendaciones al Proyecto de Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.**

Cámara de Comercio de Bogotá  
Vicepresidencia de Articulación Público Privada  
Dirección de Urbanismo

Mayo de 2013

---

## Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	Antecedentes.....	4
3.	Objetivo.....	5
4.	Alcance.....	5
5.	Marco conceptual.....	8
6.	Metodología.....	9
7	Análisis de los temas propuestos por factor de competitividad urbana y recomendaciones.....	10
7.1.	Factores económicos.....	10
7.1.1	La Densidad como generadora de riqueza.....	12
7.1.1.1	Usos del suelo: comercial y de servicios e industrial.....	12
7.1.2	Urbanización.....	23
7.2.	Los atributos urbanos.....	28
7.2.1	Sistemas de movilidad.....	28
7.2.1.1	Infraestructura vial.....	28
7.2.1.2	Transporte de pasajeros.....	29
7.2.1.3	Transporte carga.....	29
7.2.2	Sistema de espacio público.....	30
7.2.2.1	Parques Urbanos y Regionales y espacios peatonales.....	31
7.2.2.2	Espacios peatonales.....	31
7.2.2.3	Aprovechamiento económico del espacio público.....	32
7.2.3	Sistema de equipamientos.....	32
7.3.	La innovación y el capital humano.....	33
7.3.1	Generar la transformación física.....	36
7.3.2	Implementar estrategias corporativas e innovadoras (economía y conocimiento).....	37
7.3.3	Entorno institucional.....	39
7.4.	La cohesión social.....	40
7.4.1	Integración Regional.....	41
7.4.2	Simplificación Normativa.....	42
7.4.4	Procesos de participación y concertación.....	44
8.	Conclusiones.....	44

## 1. Introducción.

A partir de la aprobación del Decreto 619 del 2000 por el cual se adoptó el primer plan de ordenamiento territorial en Bogotá, se han construido importantes procesos de participación, formación y aprendizajes que permiten afirmar que hoy Bogotá cuenta con ciudadanos mejor cualificados para comprender su responsabilidad en la toma de decisiones sobre el futuro de la ciudad: el desarrollo urbano, social, económico y su impacto sobre el medio ambiente.

Este proceso fue tomando fuerza y consolidándose en el ámbito Distrital, zonal y local, a través de la creación de escenarios de participación a los que la Administración Distrital llevó diversos instrumentos de planeación para ser debatidos con las organizaciones de base, expertos, empresarios, academia, entre otros (UPZ, Planes Maestros, Planes Zonales, etc). Es cierto, que de esta experiencia no siempre se obtuvieron los mejores resultados para las partes, pero se debe rescatar que se impulsó a la ciudadanía a comprometerse y hacer seguimiento a las decisiones de la Administración, y a los efectos que éstas producirían sobre el territorio, la economía y la calidad de vida.

Hoy, la discusión del Proyecto de Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, es una razón para reactivar el interés ciudadano en construir la ciudad deseada. La Administración Pública deberá hacer todos los esfuerzos y garantizar la participación y consulta ciudadana así como poner a su disposición su capacidad administrativa y técnica para recoger las recomendaciones del proceso participativo, valorarlas y divulgar cuáles fueron tenidas en cuenta y cuáles no.

Una vez más tenemos la oportunidad de mejorar la calidad de la interacción entre el gobierno y la sociedad civil (gremios económicos y organizaciones sociales), de reconstruir la confianza en la decisiones públicas e imprimirles legitimidad garantizando la fluidez y transparencia de la comunicación entre los agentes.

Para construir una ciudad justa, equilibrada, incluyente y capaz de producir riqueza para todos, hay que ponerse de acuerdo en entender el valor de los bienes públicos y los intereses colectivos y definir normas para el aprovechamiento de los privados, y esto solo se logra convocando a todos los ciudadanos y estructurando herramientas y protocolos claros y lo suficientemente flexibles que permitan gestionar las necesidades, intereses y relaciones entre los diferentes actores.

La participación efectiva de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas contribuirá decididamente al cumplimiento de los objetivos propuestos, y a la cooperación en la implementación de las estrategias y acciones concertadas.

## 2. Antecedentes.

La Cámara de Comercio de Bogotá, con el apoyo del sector empresarial y la Administración Distrital, han realizado varios foros y talleres con el objetivo de contribuir con la reflexión sobre el ordenamiento de la ciudad y la gestión del territorio. Estos encuentros han permitido escuchar e identificar diversas percepciones sobre la ciudad y cómo construirla, que no necesariamente provienen de urbanistas, sino de personas que viven en ella, de ella y gestionan su transformación.

Aunque no es fácil categorizar y priorizar las percepciones e inquietudes manifestadas, presentamos a continuación aquellas más relevantes, asociadas a la sostenibilidad urbana y ambiental, a la necesidad de armonizar el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) con los usos del suelo y la edificabilidad del mismo, a viabilizar proyectos asociativos para mejoramiento del entorno, a explicar los mecanismos a través de los cuales se financiará el desarrollo urbano y el impacto de éstos sobre las finanzas distritales, empresariales y familiares.

Sostenibilidad urbana y ambiental:

- Una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del sector empresarial es la reducción de la competitividad y calidad de vida por las deficiencias en infraestructura asociada a medios y modos de transporte para la movilidad tanto de pasajeros como de carga en la ciudad y la región. En ese marco se propone que: i) se promueva un proceso gradual para desincentivar el uso del automóvil hasta que se implemente en su totalidad el SITP y se ponga en servicio el sistema de transporte masivo; y, ii) definir el programa de ejecución de la infraestructura para el transporte de pasajeros y el manejo, distribución y gestión de carga.
- Disminuir la incertidumbre generada con la propuesta de redensificar el centro y otros sectores de la ciudad, divulgando los estudios que indican que ésta cuenta con la capacidad física necesaria para atender las demandas de la población y de las empresas (accesibilidad, infraestructura vial, redes de servicios públicos, espacio público, generación de empleo) e indicar el tamaño de las inversiones que se deben hacer para construir la capacidad física requerida.
- Precisar el procedimiento para viabilizar y concretar proyectos asociativos o iniciativas ciudadanas que incidan en el mejoramiento del entorno.
- Promover la implementación de nuevos desarrollos tecnológicos y procesos constructivos amigables con el medio ambiente que ayuden a reducir la amenaza y riesgos (deslizamientos, inundaciones).
- Diseñar incentivos para vincular al sector privado y propietarios de tierra a ser parte del cuidado y protección de los humedales y suelos de protección.

Normas urbanísticas e instrumentos de financiación:

- Las amplias y variadas facultades que el Plan deja por reglamentar genera incertidumbre, situación que podrá desviar los recursos e inversiones privadas a los municipios vecinos o a otras ciudades del país, limitar la acción de las curadurías urbanas, y presionar la capacidad de respuesta de las Entidades Distritales. Se recomienda precisar las normas generales en los temas estructurales del ordenamiento como medio ambiente, movilidad y transporte, espacio público, etc.

- La estrategia de ordenamiento propuesta y la forma de regular la acción privada sobre el suelo, pueden promover el desarrollo de proyectos heterogéneos que respondan principalmente a las posibilidades del predio y a la capacidad empresarial y financiera de los promotores y constructores y alterar sustancialmente el paisaje urbano impactando componentes fundamentales del espacio público como son: el perfil y la paramentación urbana. Es importante que la Administración presente a los ciudadanos cuál es perfil de ciudad que se pretende construir en los años venideros con la norma estipulada.
- Se sugiere que la Secretaría Distrital de Planeación, elabore y divulgue varias modelaciones urbanísticas en las que se apliquen las normas (fórmulas de obligaciones urbanísticas incluyendo VIP, volumetrías, estacionamientos, acciones de mitigación...) a predios reales, para que estas sirvan de ejemplo y permitan verificar la coherencia de las fórmulas diseñadas con la realidad financiera de los proyectos y la dinámica del mercado del suelo
- Precisar cómo se harán las futuras liquidaciones de la plusvalía, a través de ejemplos reales y modelaciones de casos concretos.

Proceso de participación:

- Fortalecer los mecanismos participativos de control efectivo a la vigilancia y cumplimiento de las normas.
- Dar respuesta a las propuestas e inquietudes planteadas en los espacios de participación y programar un evento de rendición de cuentas sobre la conveniencia o no de dichas propuestas, dar a conocer si fueron incorporadas al proyecto de POT y de las razones de su no inclusión.

Las recomendaciones e inquietudes recopiladas en los escenarios de reflexión, han sido publicadas en la página web de la Cámara y presentadas formalmente a la Administración Distrital en las fechas estipuladas para recepción de propuestas y en las mesas de trabajo a las que hemos sido convocados.

### **3. Objetivo.**

Presentar al Concejo Distrital y las entidades distritales, las recomendaciones y propuestas del sector empresarial de la ciudad y de la CCB en torno al Proyecto de Modificación Excepcional del POT de Bogotá.

### **4. Alcance.**

Antes de presentar el análisis de cada uno de los factores de competitividad urbana, es necesario observar las políticas de productividad y de competitividad descritas tanto en el componente

general del proyecto de articulado<sup>1</sup> como en el Documento Técnico de Soporte, ya que es en ésta perspectiva en la cual se debe orientar el análisis de los mismos.

El alcance radica en comprobar si los lineamientos, objetivos y requerimientos expresados en ambas políticas son aplicados y resueltos en la propuesta de modificación del POT.

Para ello referimos a continuación, la descripción de dichas políticas:

<b>Política de Productividad</b>	<b>Política de Competitividad</b>
<p>1. Cualificar las áreas industriales de la ciudad mediante la definición de acciones urbanísticas y socioeconómicas concretas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diseñar estrategias para el desarrollo de alianzas público - privadas</li><li>• Facilitar la localización de actividades complementarias que contribuyan con el aumento de la productividad (fortalecimiento de las cadenas de insumos y servicios de apoyo especializado a la producción)</li></ul>	<p>1. Consolidar las ventajas económicas, sociales y tecnológicas de Bogotá y mejorar su posición en el comercio internacional, fortaleciendo la capacidad de su infraestructura y su logística en conectividad física y virtual, y desarrollando acciones en el sistema aeroportuario del Distrito.</p>
<p>2. Impulsar y diversificar la estructura productiva de la ciudad (sectores industriales y de servicios) para consolidar a Bogotá como polo de desarrollo de la industria y los servicios avanzados.</p>	<p>2. Consolidar la ciudad como centro de la productividad y la innovación, para lograr su posicionamiento estratégico progresivo para liderar los intercambios con la comunidad global.</p>

---

<sup>1</sup> Componente que, según la Secretaría Distrital de Planeación no se modificó, y por tanto se intuye que hay total acuerdo de la Administración actual con los objetivos y políticas descritas.

<p>3. Estimular y aumentar las dinámicas propias de los sectores de comercio y servicios mediante la priorización las intervenciones en áreas de actividad económica intensiva, áreas de integración y zonas de aglomeración de economía<sup>2</sup>.</p>	<p>3. Incrementar las exportaciones tradicionales, promover nuevas exportaciones de bienes y servicios, atraer inversión extranjera e incentivar el desarrollo de cadenas productivas promisorias, mediante la conformación de redes de inversión para poder absorber las nuevas tecnologías y capacitar la fuerza laboral según las necesidades de los sectores económicos.</p>
<p>4. Potenciar la actividad turística y consolidar las zonas de interés para esta actividad, mediante el desarrollo de actuaciones urbanísticas que contribuyan a: i) posicionar a Bogotá como centro sostenible de negocios, ii) como área receptora y difusora de flujos de demanda turística nacional e internacional y iii) como una ciudad cuyos habitantes valoran y protegen su patrimonio natural y cultural.</p>	<p>4. Fortalecer el centro para el intercambio en sus distintos escalas y niveles, y a las centralidades como espacios de atención en la escala zonal de bienes y servicios distintos a los del centro tradicional para integrar y cohesionar las comunidades en esta escala.</p>
	<p>5. Promover la renovación urbana y atraer inversión privada para consolidar el centro de la ciudad como centro de la red regional de ciudades y, consolidar las centralidades a través de las operaciones estratégicas.</p> <p>En el centro se promoverá la localización de actividades con impacto regional, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones hoteleras y de turismo regional, nacional e internacional.</li> <li>• Recuperación del centro histórico como área residencial y centro cultural de Bogotá y la región.</li> <li>• Organización del terminal de carga y pasajeros por vía férrea.</li> </ul>

<sup>2</sup>Las zonas de aglomeración de economía popular son áreas que se caracterizan por agrupar unidades productivas dedicadas a actividades económicas específicas en las cuales se puede actuar integralmente para potenciar las economías de aglomeración y aumentar la productividad. Fuente: Documento Técnico de Soporte, Proyecto de Modificación Excepcional del POT de Bogotá, versión Febrero de 2013.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación del centro hospitalario, centro universitario.</li> <li>• Localización y recuperación de vivienda.</li> <li>• Recuperación, adecuación y mantenimiento del espacio público.</li> </ul>
	<p>6. Priorización de proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Distrital y de aquellos cofinanciados con la región y la nación para el mantenimiento, recuperación y construcción de infraestructuras y servicios que soporten la capacidad exportadora, de innovación tecnológica y mercado de bienes y servicios de producción regional.</p>
	<p>7. Organización de programas para la formalización de actividades y promoción de canales formales de comercialización de los productos y servicios para evitar la invasión del espacio público, la inseguridad y el trabajo infantil y para la ampliación de oportunidades para personas con limitaciones físicas y población vulnerable, con el fin de vincularlos a proyectos oficiales de obra pública y de servicios estatales</p>

## 5. Marco conceptual.

### La Competitividad Urbana

La competitividad es un proceso de formación y transmisión de competencias, el cual no depende solo de factores económicos, sino también de las capacidades que ofrece el territorio para facilitar las actividades económicas. Así, el entorno debe brindar condiciones físicas, tecnológicas, sociales, ambientales e institucionales favorables para atraer y desarrollar actividades económicas productoras de riqueza y empleo.

Sin desconocer que existen factores de diferentes escalas geográficas (nacional, regional y local) que le aportan a las ciudades en su objetivo de ser más competitivas. En este documento queremos resaltar aquellos de carácter local y concentrarnos en los efectos que sobre la competitividad de Bogotá generan las políticas públicas formuladas por la Administración Distrital en materia de ordenamiento territorial.



## 6. Metodología.

La CCB enfoca sus análisis y presenta recomendaciones bajo cuatro factores esenciales para la competitividad urbana, los cuales tienen concordancia con los temas territoriales contenidos en la propuesta de revisión del POT dada su incidencia en la actividad económica y productiva de la ciudad.

En el siguiente cuadro, se explican los 4 factores analizados y los temas específicos de la propuesta de revisión del POT que fueron analizados para la construcción de las recomendaciones del sector empresarial de la ciudad y de la CCB.

Factores de Competitividad Urbana	Temas analizados en el proyecto de revisión del POT asociados al factor de competitividad
<p><b>1ª. Factores económicos</b>, referidos a aquellos aspectos que tienen la capacidad de generar condiciones favorables para la localización y atracción de actividades económicas que requieren servicios especializados con alto valor agregado. En este caso hacemos referencia a los factores de Densidad y de Urbanización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>La densidad</u> (economías de aglomeración): La ciudad como factor de crecimiento económico es el escenario idóneo para concentrar economías de aglomeración y la densidad que la caracteriza, garantiza la presencia de múltiples mercados, atrae factores de producción los cuales se utilizan en la construcción de bienes y servicios. El tener juntos dichos factores de producción favorece su especialización y se gana en productividad, de la cual se beneficia el Estado - quien capta la riqueza a través de los impuestos- y la sociedad – quien accede a más y mejores bienes y servicios y mejora su calidad de vida-.</li> <li>• <u>La urbanización</u> (economías de urbanización): entendida como el valor que adquiere el suelo y los inmuebles por la acción urbanística y/o la asignación de la norma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usos del suelo</li> <li>• Operaciones estratégicas.</li> <li>• Normas urbanísticas</li> <li>• Instrumentos de planeación, gestión y financiación</li> </ul>
<p><b>2ª. Los atributos urbanos:</b> se refiere a los beneficios y mejoras en la calidad de vida que otorga la ciudad por la disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios, el acceso a la infraestructura de transporte y equipamientos urbanos, etc, factores que la hacen o no atractiva para invertir y para vivir.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de movilidad.</li> <li>• Sistema de espacio público.</li> <li>• Sistema de equipamientos.</li> </ul>
<p><b>3ª. La innovación y el capital humano.</b> La ciudad tiene un papel protagónico en la innovación. Esta debe constituirse en la plataforma que propicie la articulación e interacción de las estructuras sociales, institucionales y económicas (empresas, gobierno, centros de investigación, de desarrollo tecnológicos,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura socio-económica y espacial</li> <li>• Sistema de equipamientos asociados al</li> </ul>

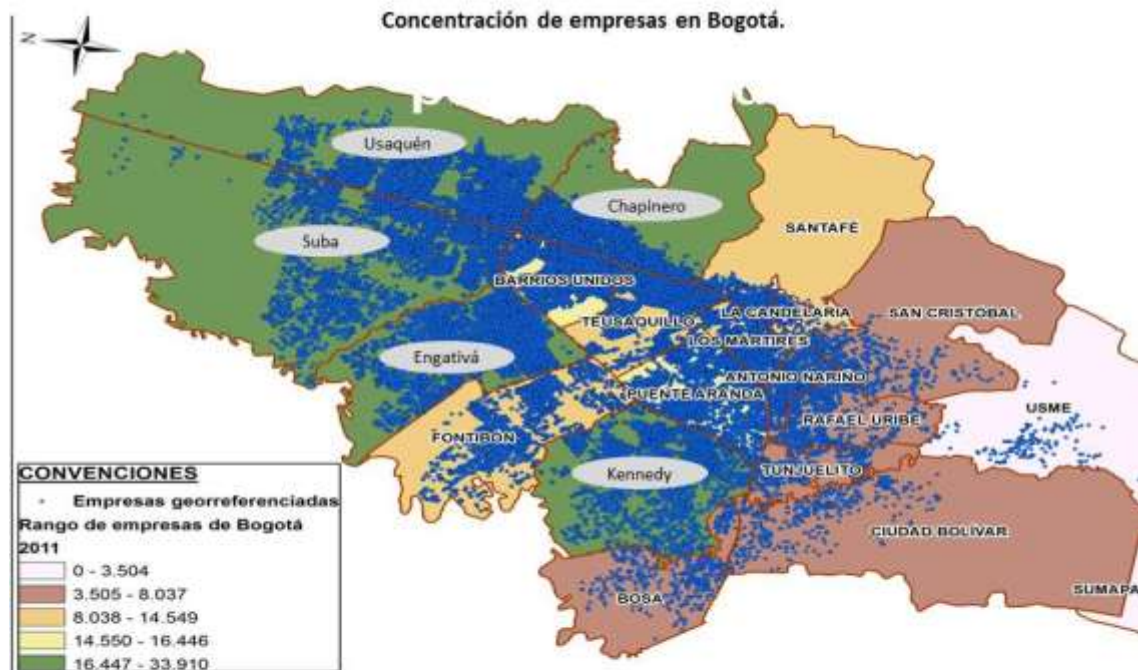
<p>universidades) requeridas para producir innovaciones comercialmente importantes a nivel global y/o fundamentales para el bienestar social y la sostenibilidad urbana.</p> <p>El capital humano altamente calificado que se localiza en la ciudad hace posible concretar ideas y emprendimientos innovadores que la integran a la economía global del conocimiento y contribuyen con su sostenibilidad.</p>	<p>conocimiento y la innovación</p>
<p><b>4ª. La cohesión social.</b> El análisis de la cohesión social está asociado a la caracterización y gestión de las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil.</p> <p>La reducción del desequilibrio, desigualdad, sensación de inseguridad, discriminación, etc., sumado a la construcción de un entorno político y administrativo transparente, claro y estable determina en gran parte la satisfacción de los ciudadanos, y su grado de corresponsabilidad con el desarrollo de la ciudad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración regional</li> <li>• Simplificación normativa</li> <li>• Procesos de participación y concertación.</li> </ul>

## 7. Análisis de los temas propuestos por factor de competitividad urbana y recomendaciones.

### 7.1. Factores económicos

Es en la ciudad donde se desarrolla la mayor cantidad de transacciones y relaciones de personas, bienes y servicios constituyéndose en la economía con mayor mercado potencial; es por ello que las ciudades buscan posicionarse como lugares atractivos ofreciendo a las personas y a las empresas oportunidades para desarrollar sus capacidades de innovar, generar y redistribuir la riqueza.

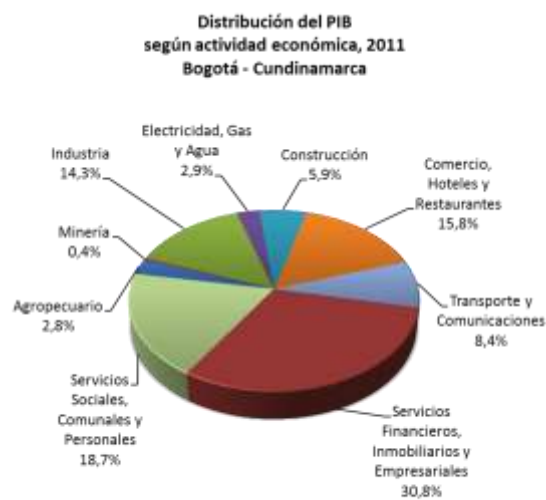
Bogotá es la región Colombiana en la que se crean cada año más empresas, cuenta con la plataforma empresarial más importante del país, concentrando cerca de 300 mil empresas. Sin embargo, la distribución de dichas empresas en el territorio indica que el 50% de ellas se concentran en 5 de las 19 localidades urbanas, registrándose una baja densidad empresarial, en el centro y sur de la ciudad, con menos del 26% de presencia empresarial.



En la zona norte y occidente de Bogotá, está el mayor número de empresas Suba, Chapinero, Usaquén, Engativá y Kennedy.

Elaborado por la Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento, CCB.  
Fuente: Registro mercantil, 2011. Cámara de Comercio de Bogotá.

En cuanto a la estructura productiva de la ciudad, las actividades de servicios generan cerca del 77% del PIB, principalmente en actividades financieras, inmobiliarias, servicios sociales, comunales y personales, comercio, y transporte y telecomunicaciones. La industria, la construcción y la actividad agropecuaria generan el 23% del PIB de la ciudad. Además, tienen una alta participación en la mayoría de las actividades productivas en el país.



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales Departamentales.  
Cálculos: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento, CCB.

### 7.1.1 La Densidad como generadora de riqueza.

Vivir en una aglomeración densa como Bogotá, es una condición favorable para potenciar la estructura productiva de la ciudad, sin embargo es prioritario crear un entorno físico y normativo sostenible en el tiempo que minimice la incertidumbre y los riesgos para la localización de nuevas actividades productivas, contribuya a cualificar las existentes y articule las actividades y servicios complementarios para mejorar su productividad.

En concordancia con lo anterior se presentan a continuación las observaciones y recomendaciones relacionadas con las disposiciones del Proyecto de Modificación Excepcional del POT que inciden en las decisiones de localización de las actividades económicas, la diversificación de la estructura productiva y su articulación.

#### 7.1.1.1 Usos del suelo: comercial y de servicios e industrial.

Es importante señalar que a partir la elaboración, por parte de la CCB, de caracterizaciones y perfiles empresariales de la ciudad, se ha identificado que en las localidades existe un amplio tejido empresarial para conformar clúster y encadenamientos productivos, los cuales requieren ser fortalecidos a través de la consolidación de la infraestructura y de la creación de una legislación urbanística coherente con la intención de hacer a Bogotá más productiva.

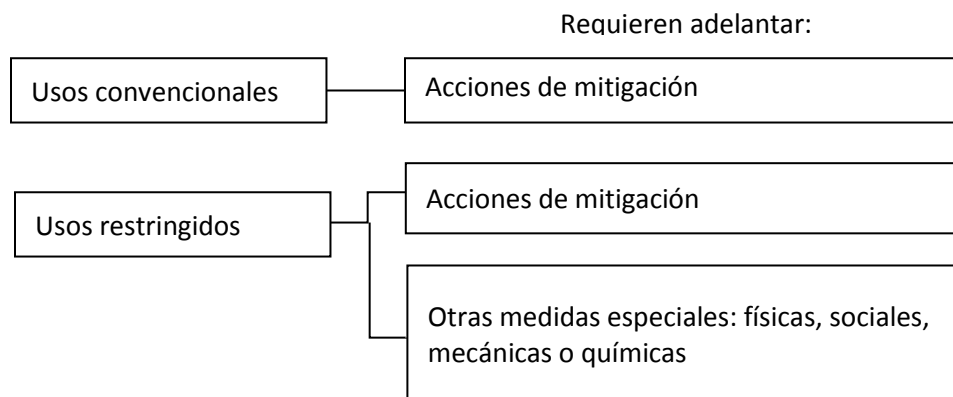
Aglomeraciones de actividades económicas por localidad.								
Localidad	Productos alimenticios	Textil y confección	Construcción e ingeniería civil	Cuero y calzado	Salud	Papel y artes gráficas	Software	Metal-mecánica
Antonio Nariño	X	X	X	X				
Barrios Unidos	X	X	X					
Bosa	X	X	X					
Chapinero	X	X	X		X		X	
Ciudad Bolívar	X	X	X					
Engativá	X	X	X					
Fontibón	X	X	X					
Kennedy	X	X	X					
La Candelaria	X	X	X			X		
Los Mártires	X	X	X					
Puente Aranda	X	X	X					X
rafael Uribe	X	X	X	X				
San Cristobal	X	X	X					
Santafé	X	X	X					
Suba	X	X	X					
Teusaquillo	X	X	X		X	X		
Tunjuelito	X	X		X				
Usaquén	X	X	X					

Elaborado por la Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento, CCB.  
Fuente: Registro mercantil, 2011. Cámara de Comercio de Bogotá.

## Clasificación

Uso comercial y de servicios.

El artículo 275, clasifica los usos comercial y de servicios en dos categorías: *convencional* y *restringidos* y los diferencia así:



Considerando que en el proyecto de articulado no hay mayor descripción de los criterios y metodología que soporta la clasificación de las actividades económica, recomendamos, que para dar mayor consistencia a dicha clasificación, se incorpore en el Documento Técnico de Soporte un capítulo que desarrolle dicha metodología.

Adicionalmente, tratándose de los usos convencionales, es importante evaluar que no todos ellos tienen el mismo impacto sobre el entorno, haciéndose difícil la estandarización de las acciones de mitigación planteada. Es conveniente entonces revisar si dichos usos se pueden agrupar, tal y como actualmente sucede en la clasificación de usos desarrollada en el POT vigente<sup>3</sup> y establecer acciones de mitigación diferenciales según su naturaleza e impacto.

En relación a los usos restringidos descritos en el artículo 276<sup>4</sup> se señalan a continuación algunas inconsistencias y vacíos asociados a la categoría:

- Emisión sonora superior a los niveles máximos permisibles en el espacio público.

La amplitud de la restricción lleva a interpretar que en esta categoría podrían estar incluidas actividades tan diversas como la industrial, el entretenimiento o colegios y jardines infantiles. Como primera medida es clave que se mencione cuál es el nivel máximo permisible de ruido en el espacio público, y se plasme - en este documento u otro que lo complemente- la categorización de actividades según el ruido producido y la metodología empleada para su realización. De no ser así, dejar a la libre interpretación qué usos se pueden desarrollar o no, limitarían las decisiones de inversión en la ciudad.

*Uso industrial.*

<sup>3</sup> Anexo 2. Cuadro Indicativos de clasificación de usos del suelo. Decreto 190 de 2004.

<sup>4</sup> a) Servicios de atención a vehículos automotores; b) usos que generan emisiones sonoras superiores a los niveles máximos permisibles en el espacio público; c) Usos en donde se permita el consumo de alcohol; y. d) Usos que permitan el encuentro sexual y juegos de azar.

El anexo 6 desarrolla los aspectos que se evaluaron para determinar el tipo de impacto (alto, medio o bajo) que producen las industrias sobre el territorio. En ese orden, se describen criterios, ambientales, sanitarios e urbanísticos.

Es importante señalar que algunos de ellos ya cuentan con reglamentaciones y disposiciones legales sobre su evaluación emitidas por autoridades ambientales tanto del nivel Nacional como Distrital, las cuales se mencionan en dicho anexo. Pero algunos otros, no cuentan con los mismos desarrollos normativos, no se evidencian trabajos anteriores que soporten las decisiones plasmadas en dicho anexo asociadas a los parámetros técnicos que determinan el puntaje.

Cabe mencionar, que el Proyecto de Modificación Excepcional del POT en estudio, recoge la propuesta de clasificación de usos industriales de la ciudad, promovida por la Administración Distrital en el año 2011. En ese momento, se realizaron varias mesas de trabajo con industriales de la ciudad (representantes de aproximadamente 50 grandes y medianas industrias) con quienes se evaluaron los criterios de calificación y se produjo un documento que compiló las recomendaciones y aportes del gremio para ajustar la metodología diseñada.

Al respecto, resaltamos que lo plasmado en Proyecto de Modificación Excepcional de POT no recoge ninguna de las recomendaciones ni aportes hechos por los industriales en ese momento, por lo que a continuación reiteramos la necesidad de revisar y considerar los siguientes asuntos<sup>5</sup>:

“(…)

**a. De los criterios ambientales:**

- El proyecto de Decreto establece puntaje a aquellas industrias que generan emisiones atmosféricas por fuentes fijas.. Sin embargo no establece los niveles o parámetros técnicos de referencia ni la forma de medirlos.

Recomendación: Se propone establecer unos parámetros, condiciones, rangos y características más claras que puedan medir realmente este impacto en función de las áreas, usos y usuarios colindantes.

- El proyecto de Decreto no reconoce el manejo, disposición y aprovechamiento de los residuos sólidos como un criterio ambiental de relevancia, así como también lo es el manejo de residuos peligrosos, el cual si está contemplado en la propuesta.

Recomendación: Incluir como criterio de calificación del impacto ambiental, el manejo de los residuos sólidos y establecer para él, los niveles y factores de medición claros.

- El proyecto de Decreto trata igual a todos los industriales que tienen certificación PREAD sin tener en cuenta su nivel de desempeño.

Recomendación: Reconocer el esfuerzo que los industriales han realizado en el cumplimiento del programa de excelencia ambiental (PREAD) y establecer valores mayores en la escala para ponderar en la sumatoria total que determina el impacto.

---

<sup>5</sup> Comunicación enviada por la CCB a la doctora Cristina Arango Ayala, Directora de la Secretaría Distrital de Planeación . Octubre 25 de 2011.

- El proyecto de Decreto mide el impacto de los efluentes líquidos en función del tipo secundario o avanzado que se apliquen en las industrias, sin considerar y medir la caracterización fisicoquímica de los vertimientos que se vierten a la red pública.

Recomendación: Se recomienda que se considere los procesos de reuso y recirculación del agua, independientemente del tratamiento requerido, para calificación como vertimiento cero (0). Y que se clasifique de acuerdo al impacto por el vertimiento generado (caracterización fisicoquímica) más que por el tipo de tratamiento requerido.

**b. Criterios sanitarios:**

- El proyecto de Decreto establece que “(...) son usos de alto impacto todos aquellos que requieran licencia ambiental (...)” desconociendo que existen en la ciudad, industrias y empresas multinacionales deben cumplir altos estándares internacionales (NORMA ISO) para reducir impactos y controlar los riesgos de diversa índole.

Recomendación: No estandarizar la categoría de alto impacto de forma indiscriminada a las industrias que requieran licencia ambiental sin considerar su nivel de cumplimiento ante las normas internacionales, así como su trayectoria, lo cual asegura la mitigación y control de altos impactos.

**c. Criterios urbanísticos:**

- El proyecto de decreto establece que aquellas industrias con área construida superior a 120 m<sup>2</sup> tendrán un puntaje de un (1) dentro de la sumatoria que determina el impacto, independientemente del lugar y área de actividad donde se localicen.

Recomendación: El área promedio de los predios urbanos destinados a industria es superior a 300 m<sup>2</sup>, lo cual indica que la gran mayoría de ellos supera el parámetro establecido de construcción. Esta situación obliga a gravar el indicador de impacto con un (1) punto a las industrias localizadas en zonas industriales, contradiciendo esto el modelo de ordenamiento, la vocación de las zonas industriales y el desarrollo de la actividad económica. Por lo anterior se recomienda evaluar la pertinencia de este criterio y ajustar el área mínima establecida a 500 m<sup>2</sup> de construcción y garantizar, independientemente de su área, el cumplimiento de las acciones de mitigación de impactos .

- Las características del vehículo de carga y los horarios son dos de los criterios urbanísticos propuestos en el proyecto de Decreto para medir el impacto de las industrias. Sin embargo ellos no diferencian las situaciones particulares de las áreas de actividad establecidas en el POT; situación que puede contradecir otros actos administrativos vigentes otorgados por el Distrito en zonas industriales (Ejemplo: Decreto 034 de 2010 en la Zona de Toberín) y que merecen una mirada integral dentro del modelo de ordenamiento del POT, el cual compete al componente logístico, del Plan Maestro de Movilidad.

Recomendación: Con el fin de no contradecir y aumentar la incertidumbre frente a las normas del manejo logístico y de carga en el Distrito, se recomienda excluir las “características del vehículo y los horarios” como criterios urbanísticos para medir el impacto del uso industrial. Específicamente las ponderaciones establecidas para este criterio merecen un trato diferencial en zonas industriales, lo cual reitera la necesidad de definir los criterios urbanísticos en función del área de actividad y no de forma estandarizada para toda la ciudad.

Adicionalmente, se recomienda separar las externalidades de la actividad industrial como es el manejo de la carga ya que es un tema que debe ser reglamentado en el Plan Maestro de Movilidad.(...)”

En materia procedimental, se recomienda también establecer el trámite y mecanismos administrativos y técnicos para formalizar e institucionalizar por parte del empresario y de las entidades responsables, la categoría y nivel de impacto de cada industria. Esto como condición para establecer su permanencia en el lugar donde se localiza la actividad y precisar su categoría para el pago de impuestos distritales.

Finalmente se recomienda a la Administración, reconocer los procesos de participación y concertación surtidos con el sector industrial de la ciudad, ampliando el debate para acercar los acuerdos que podrán garantizar una mejor contribución de la actividad industrial en el espacio urbano y la sostenibilidad de la ciudad.

### *Localización*

*De los usos convencionales de comercio y servicios<sup>6</sup>.*

En cuanto a la localización de estos usos preocupa si las determinantes de localización descritas en el Proyecto de Modificación Excepcional, son suficientes para que los curadores urbanos avalen o no la ubicación de dichos usos sobre el territorio. A lo anterior se suma que para las curadurías urbanas resultaría complejo el proceso de verificación en campo de las condiciones exigidas para proceder con el otorgamiento o negativa de las licencias respectivas. Se cita el siguiente caso como ejemplo:

*- En las áreas de proximidad, se permite en local o grupo de locales que no superen 200 m2 por edificación y sólo se pueden ubicar en los dos primeros pisos, cumpliendo adicionalmente con lo siguiente:*

- a. Si utiliza transporte motorizado para el abastecimiento o desarrollo de la actividad, los vehículos deben ser rígidos y de hasta dos (2) ejes.*
- b. Cuando la actividad no requiera vehículos de dos ejes o más para abastecerse, se podrá ubicar en el primer piso de las edificaciones con frente a vías peatonales.*
- c. No generar filas de personas en el espacio público.”*

Adicionalmente es conveniente evaluar la imposibilidad de contar con establecimientos superiores a 200 m2 en las áreas de proximidad. Se debe reconocer que estas áreas por su carácter residencial deben prever el acceso de las familias a supermercados o a centros comerciales que ofrezcan bienes y servicios complementarios a la vivienda, y que además disminuyan el desplazamiento de las familias hacia las áreas de actividad intensiva para suplir las necesidades propias del hogar. Consideramos entonces que el criterio de localización de estos uso en las áreas

---

<sup>6</sup> Artículo 277 del Proyecto de Modificación Excepcional del POT, Mayo de 2013.



de proximidad no debe ser el área, sino las acciones de mitigación que deba acometer para garantizar el manejo adecuado de los impactos negativos que pueda generar sobre el entorno, por ejemplo en términos de movilidad.

*De los usos restringidos de comercio y servicios<sup>7</sup>:*

En cuanto a la localización de los usos restringidos se determina que estos sólo se pueden desarrollar en las áreas de actividad económica intensiva y en las de integración. Para entender esta restricción en la geografía de la ciudad, se comparó la cartografía del Proyecto (plano No 28 Usos y Áreas de Actividad) con la localización actual de las actividades catalogadas como restringidas, de lo cual se concluye que: i) Los usos restringidos obtienen ventajas al aglomerarse y reducir costos de transacción; ii) No reconocer el tamaño de las aglomeraciones productivas ya existentes puede promover la cultura de la ilegalidad, pues los usos ya establecidos en el territorio, que hacen parte de cadenas de producción ya consolidadas, que han logrado un reconocimiento dentro de sus clientes y el mercado, no gestionarán su relocalización en otro lugar, pues eso impactaría negativamente su productividad enfrentándolo a un riesgo mayor.

A la situación anterior, se suma que los polígonos de aglomeración de usos restringidos señalados en el plano 28, tienen un nivel alto de consolidación y por lo tanto el suelo o inmuebles disponibles para la localización de nuevas empresas es muy limitado, hechos que conllevan a:

- Que la Administración Distrital se sature con la atención de solicitudes de habilitación de usos en todo el territorio Distrital.
- Que la Administración promueva el redesarrollo o renovación urbana para mejorar el aprovechamiento del suelo en dichas áreas, asegurando celeridad, rigor técnico y capacidad de gestión pública para el desarrollo de los planes parciales.

De este mismo artículo se deduce además, que no se podrán instalar usos restringidos en las áreas de proximidad. Como se mencionó anteriormente en los usos convencionales las áreas de proximidad cubre sectores en donde actualmente se concentra el uso residencial, el cual requiere estar dotado de servicios y comercio complementarios a la vivienda o aquellos otros que suplan necesidades de la población allí localizada, especialmente actividades de esparcimiento. Es de conocimiento de todos que las tiendas y otro tipo de establecimientos de escala barrial, para muchos sectores sociales, se constituyen en lugares de esparcimiento y socialización y que es costumbre que en estos lugares se consuma licor. Se recomienda evaluar el impacto que tendrá esta restricción en la economía popular y en la dinámica social de dichos sectores de la ciudad.

Frente a los literales que desarrollan el artículo 278, citados más adelante, relacionados con la habilitación de usos comercial y de servicios restringidos se llama la atención sobre las dificultades que tendrá la Secretaría Distrital de Planeación para el otorgamiento del acto administrativo que habilite el uso, ya que para su estudio requerirá en la mayoría de casos, de estudios de campo y seguimiento eficiente de las solicitudes radicadas, determinación concreta de los tiempos de respuesta al solicitante.

---

<sup>7</sup> Artículo 278 de Proyecto de Modificación del POT, Mayo de 2013

*“b. Que el frente del o los predios no sobrepasen el 10% del perímetro de la manzana donde se pretende habilitar el uso.*

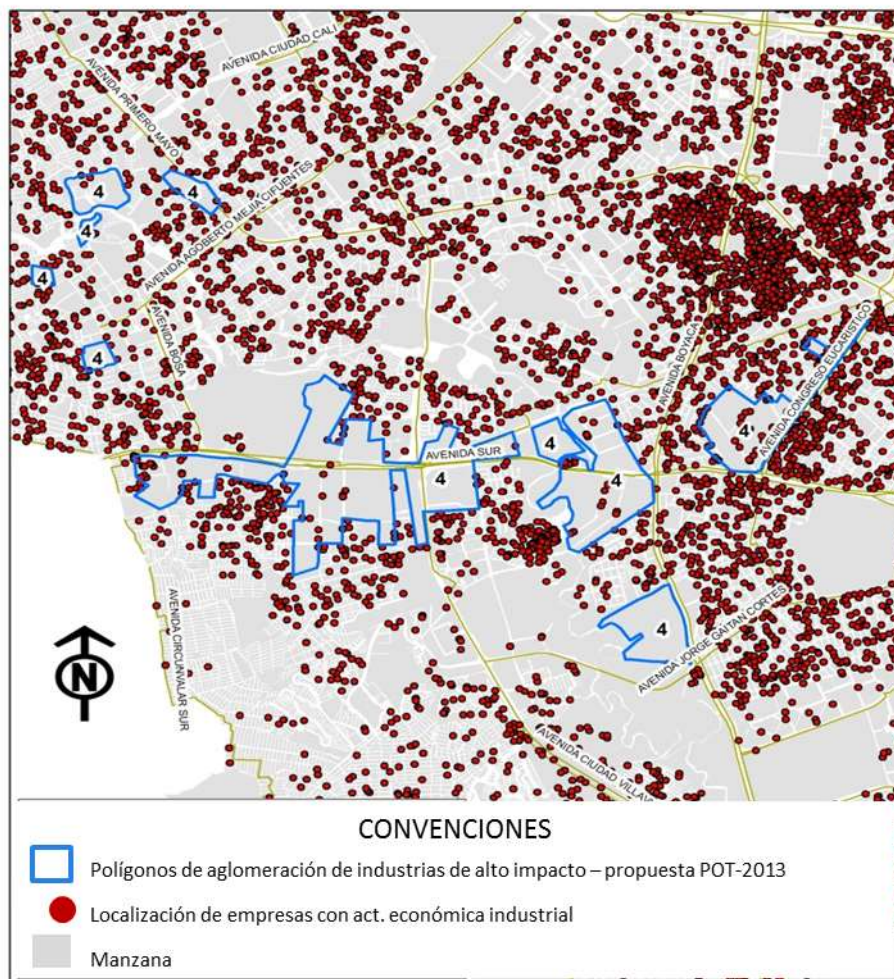
*c. Que para la manzana donde se pretenda habilitar el uso, no exista concepto previo vigente de la Secretaría Distrital de Planeación en el que se habilite el uso o licencia urbanística para uso restringido expedido con base en las normas del presente Plan. ”. Subrayados fuera del texto original.”*

*Del uso industrial.*

En relación a la industria de alto impacto, preocupan dos aspectos: i) si hay coherencia y correspondencia entre los polígonos de aglomeración de usos industriales de alto impacto señalados en el plano No. 28 Usos y Áreas de Actividad, con la localización actual de dichas industrias (las que según el POT vigente están clasificadas como de alto impacto) y, ii) si el tamaño de tamaño de las aglomeraciones existentes corresponde a la delimitación de dicho polígonos.

En el plano No. 1, se observa el cruce de las bases de datos de la CCB que reportan la localización de empresas con actividad económica industrial y algunos polígonos de aglomeración definidos en el proyecto de Modificación del POT, ubicados en el sector de la Autopista Sur límites de las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa. Claramente allí se evidencia que los polígonos de aglomeración delimitados en color azul están vacíos

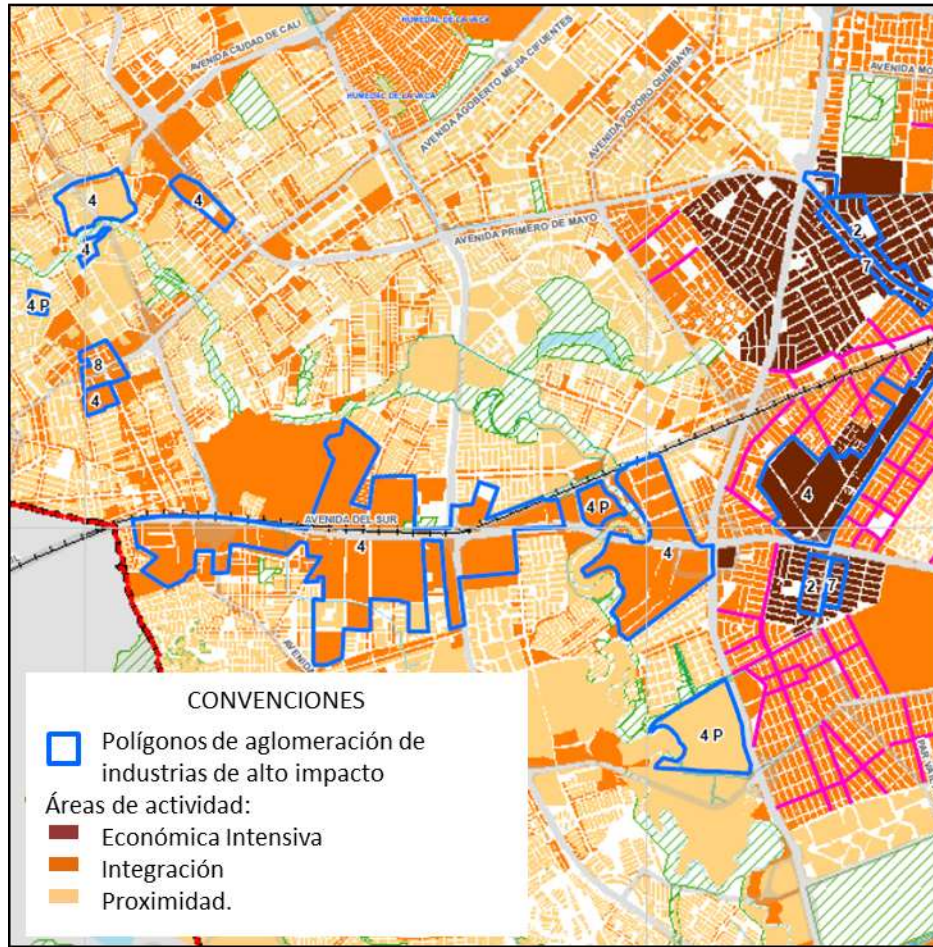
Plano No. 1. Concentración de usos industriales en las UPZ Bosa central y occidental, Carvajal, Ismael Perdomo y Arborizadora Vs. polígonos de aglomeración industrial proyectados por el POT 2013.



Elaborado por: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la Cámara de Comercio de Bogotá.  
Fuente: Registro mercantil de la CCB. Empresas renovadas y matriculadas 2011.

Cuando se compara el plano No. 1 con el plano No. 2, el cual indica las áreas de actividad definidas en el proyecto de modificación del POT, se evidencia que un gran número de industrias distribuidas sobre el territorio, principalmente en áreas de actividad de proximidad. Es claro que en la base de datos de la CCB utilizada no es factible identificar si dichas industrias son de alto, medio o bajo impacto; aun así preocupa la incertidumbre que generará la norma propuesta a los empresarios ya establecidos en el territorio, puesto que no se expresa ninguna directriz frente a los usos establecidos con anterioridad al proyecto de POT en revisión.

Plano No. 2. Áreas de actividad Vs. polígonos de aglomeración industrial delimitados por la SDP (plano No. 28 del proyecto de MEPOT, 2013).



Fuente: Proyecto de MEPOT, SDP. Mayo de 2013

### Mezcla de usos

La propuesta de modificación propone acercar la vivienda a las zonas de empleo, la infraestructura vial y a los servicios urbanos, así mismo orienta las decisiones a la mezcla de usos e intensificación del aprovechamiento del suelo urbano para reducir los tiempos de desplazamiento e impulsar los traslados en medios alternativos de movilidad. En cumplimiento de lo anterior, el POT orienta la mezcla de usos en función de las diferentes áreas de actividad que propone así:

- Áreas de actividad económica intensiva: en esta área se promueve el desarrollo de diversas actividades y funciones, de diversas escalas, y debe contener los equipamientos necesarios para satisfacer la demanda de la población usuaria de los servicios allí instalados y de las empresas que allí se establezcan.
- Áreas de integración: Poseen diversas vocaciones económicas. Son áreas vinculadas a la infraestructura de movilidad, a las áreas de influencia de los centros de actividad

económica intensiva, o a zonas que se consideren estratégicas en el marco del ordenamiento de la ciudad y de su estrategia de integración regional.

- Áreas de proximidad: áreas en las que predomina el uso residencial intensivo. En éstas debe garantizarse la localización de servicios urbanos necesarios para atender a la población residente y la adecuada conectividad con las demás áreas descritas.

Con este contexto, y recogiendo experiencias y buenas prácticas internacionales del urbanismo, compartimos la propuesta de superar la metodología de la zonificación y buscar nuevas interrelaciones entre las actividades económicas y el tejido residencial, en pro de la productividad, la sostenibilidad urbana, y el equilibrio social y económico.

La mezcla de usos en la ciudad y en las edificaciones puede contribuir, sin duda, a reducir los tiempos de desplazamiento y posibilitar la cualificación y revitalización de áreas de borde donde es escasa la actividad productiva y de servicios sociales urbanos; sin embargo abrir esta posibilidad implica entre otros, un marco normativo completo y de fácil comprensión para su aplicación, control y seguimiento de las dinámicas económicas, urbanistas, sociales y ambientales, situación que no se está cumpliendo como se puede evidenciar a lo largo de este pronunciamiento. Adicionalmente, es indispensable garantizar que la infraestructura urbana de soporte (redes de servicios públicos, vías) tenga la capacidad para atender la demanda producto del aumento de densidad e intensidad de usos en algunas zonas de la ciudad.

De otro lado, preocupa a la comunidad industrial y empresarial que la apuesta de generar suelo para vivienda en todo el territorio o de expandir otros usos en zonas residenciales puedan aumentar los actuales conflictos de usos que ya se presentan en diferentes zonas de la ciudad como sucede en los sectores de Fontibón, Engativá, Carvajal, Toberín, Restrepo, Chicó, etc.

Como efecto social y reacción de las áreas residenciales, es común encontrar organizaciones comunitarias o asociaciones de vecinos creadas con el objeto de revertir los impactos negativos acusados por centros comerciales, establecimientos dedicados al entretenimiento, o actividades industriales. Impactos que regularmente se manifiestan en el espacio público, causando su deterioro, ocupación indebida y aumentando la percepción de inseguridad. O bien, organizaciones industriales y comerciantes defendiendo ante las autoridades la vocación empresarial de sus barrios ante las presiones de nuevos residentes que reclaman su derecho a la tranquilidad que se espera ofrecer en una zona residencial neta.

Finalmente, en relación a los artículos 279 y 283, a saber:

*“Artículo 279. Condiciones para la mezcla de usos comercial y de servicios con el uso residencial. En proyectos con uso comercial y de servicios cuya área total construida sea mayor a 10,000 m<sup>2</sup>, será obligatorio que el uso residencial se garantice en una proporción mínima del 35% del área total construida.*

(...)

*Artículo 283. Condiciones para la mezcla del uso industrial.*

*b. En una misma edificación, se prohíbe la mezcla de los usos industriales de medio y alto impacto con el uso residencial”. Subrayado fuera de texto original.*

Requerimos:

- Precisar si dentro de la obligación de dejar el 35% del área construida de un proyecto comercial o de oficinas que se licencie, se incluye la obligación relacionada con la destinación de suelo a vivienda de interés social y/o prioritaria señalada en el Acuerdo 489 de 2012<sup>8</sup> — y en el Decreto 118 de 2013<sup>9</sup>; además indicar cómo se conjugan estas dos obligaciones.
- Corregir lo dispuesto en cuanto a la mezcla de usos industrial de alto y/o medio impacto con uso residencial, para que sea concordante con lo estipulado en el artículo 272 *“En las áreas destinadas a la industria de alto impacto, el uso residencial está condicionado a concepto favorable de la Secretaría Distrital de Ambiente”*.

#### 7.1.1.2 Las operaciones estratégicas

El Documento Técnico de Soporte ha evidenciado algunas limitaciones y circunstancias que impidieron poner en marcha las Operaciones Estratégicas durante los últimos 10 años, situación que motivo a la Administración Distrital a redefinir el concepto, asignándole la responsabilidad de atraer nuevas empresas, mejorar las ventajas de su localización y crear el entorno apropiado para que se desarrollen nuevas relaciones que favorezcan el surgimiento de nuevas actividades productivas. Para ello, el MEPOT sugiere superar la mirada urbanística (infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones, saneamiento básico, equipamientos, entre otros), fortalecer el entorno institucional, cualificar el capital humano y orientar las decisiones de localización de la población.

Dicho esto, resulta coherente que los objetivos de las operaciones estratégicas propuestos en el proyecto de acuerdo busquen concretar los propósitos de la estructura socioeconómica y espacial, facilitar y articular las acciones interinstitucionales para la formulación y gestión de las mismas, desarrollar acciones urbanísticas que potencien todas las estructuras, fortalecer las economías de aglomeración, consolidar las actividades existentes y potenciar nuevas, entre otros. Sin embargo esta intención no se logra precisar en el MEPOT ya que el proyecto de acuerdo deja abierta su posible formulación y definición territorial a la dinámica del mercado, perdiendo la oportunidad de focalizar los recursos públicos, regular los privados y priorizar la gestión pública en desarrollo de uno de los aspectos fundamentales de la estrategia socioeconómica del Plan. Esta situación se evidencia en el artículo 262, el cual indica que la formulación de las operaciones estratégicas y su puesta en marcha dependerán del momento en el que *“...se identifique la necesidad u oportunidad de movilizar la gestión pública intersectorial para cumplir los objetivos antes definidos...”*. Adicionalmente, el mismo artículo establece que la Administración Distrital definirá en cada período de gobierno la operaciones se deben desarrollar según la prioridad del gobernante de turno, sin una visión del conjunto en el largo plazo.

---

<sup>8</sup> Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana, 2012. 2016.

<sup>9</sup> Por medio del cual se establecen las condiciones para dar cumplimiento a la obligaciones de destinar los porcentajes mínimos para la construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés social prioritaria.

Dejar al mercado el desarrollo territorial y la orientación de la función pública le resta el carácter estratégico al instrumento y diluye su función pública del urbanismo. En ese orden, la concreción del modelo de ciudad deseado y la sostenibilidad de las inversiones (públicas y privadas) que se requieren para lograrlo, se debe construir un marco normativo estable y de largo plazo (por lo menos 10 años), desvinculado de los intereses particulares que pueden tener los partidos políticos y gobernantes de turno en los diferentes períodos de Gobierno, sin desconocer en todo caso la obligatoriedad de ley de armonizar el desarrollo socio económico ordenamiento territorial.

Este marco normativo debe focalizar y priorizar la consolidación de los clúster y encadenamientos productivos estratégicos para generar una mayor productividad, prosperidad, conocimiento e innovación, e identificar los proyectos que la ciudad debe promover en el corto, mediano y largo plazo y plasmarlos en el programa de ejecución del POT; además debe señalar el régimen de transición de los Decretos ya adoptados correspondientes a las Operaciones del Norte, Usme y Centro.

Finalmente, en cuanto a las instancias para la aprobación y adopción de operaciones, se debe precisar la competencia del Concejo de la ciudad, pues este es el órgano encargado de la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales<sup>10</sup>, así como la designación de los recursos públicos de inversión, siendo entonces competencia de éste, aprobar todas aquellas operaciones estratégica que para su implementación requieran normas urbanísticas excepcionales.

## **7.1.2 Urbanización.**

### **7.1.2.1 Normas urbanísticas**

La asignación de norma, así como la definición de la localización de usos e infraestructura sobre el territorio, se constituye en un hecho generador de mayores o menores valores del suelo. Esta variación en el valor del suelo o de los inmuebles no está en manos de los propietarios ni de los promotores de proyectos inmobiliarios o de infraestructura, de hecho estos son agentes pasivos en estas decisiones que se ven beneficiados o no por las mismas. Esta es la principal característica de las economías de urbanización.

En este contexto la revisión del proyecto de Modificación Excepcional se centrará en el análisis de las obligaciones o cargas urbanísticas asociadas a las actividades productivas de la ciudad y los beneficios que dichas actividades obtienen a cambio de permitir su localización en el territorio.

---

<sup>10</sup> Artículo 12, Decreto 1421 de 1993. Régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá"

### ***Beneficio: Habilitación de la localización de usos sobre el territorio.***

#### *Uso comercial y de servicios.*

El artículo 275, clasifica los usos comercial y de servicios en dos categorías: *convencional y restringidos*, y define para cada uno, qué requisitos se deben cumplir para que la Administración avale o no, su localización sobre el territorio.

Cabe resaltar que todos los usos que se desarrollen en el suelo urbano requieren medidas o intervenciones externas al establecimiento por parte del promotor para que sea permitido su localización y/o funcionamiento.

Esta situación que de algún modo ya estaba prevista en el POT vigente para aquellos usos comerciales y servicios urbanos básicos de escala metropolitana y urbana, se modifica con el nuevo proyecto de POT al obligar a que usos de escalas menores a las citadas, como la zonal para el caso de comercio, y servicios empresariales y personales que no requería de la adopción de planes de implantación, realicen también dichas acciones de mitigación y/o medidas especiales.

En el artículo 290, el cual enumera las acciones de mitigación aplicables a los equipamientos y al uso comercial y de servicios, se evidencia un ajuste de las mismas con respecto a la versión estudiada en Febrero del año en curso, asociado a los rangos de área construidas y al número de acciones a emprender. Aun así, es importante revisar la conveniencia de que un particular intervenga en las redes de semaforización a las cuales, por seguridad, sólo tiene acceso la Secretaría de Movilidad.

Adicionalmente, es necesario revisar los efectos que sobre equipamientos que albergan servicios sociales como educación o salud, tiene aplicar las mismas acciones de mitigación, obligaciones y cargas urbanísticas que se determinan para usos comerciales y de servicios. Sugerimos que se debe considerar “la naturaleza del uso” como criterio para determinar, con algún grado de gradualidad, dichas acciones y/u obligaciones.

Considerando que un buen número de las acciones de mitigación a desarrollar deben coordinarse con las entidades públicas, es fundamental superar las dificultades que el Distrito presenta en asuntos de coordinación interinstitucional para la toma de decisiones, dificultades que se reflejan en sobrecostos causados por tiempo excesivos de trámites, los cuales debe asumir el promotor inmobiliario. Para reducir el impacto que dicha situación tiene sobre los costos del proyectos y la confianza en el sector público, se recomienda precisar las responsabilidades y competencias tanto del sector público como del sector privado (tiempo de trámites, costos, sanciones) buscando con ello asegurar la eficiencia y coordinación de la gestión.

Las normas urbanísticas y las reglas de juego deben estar claras para los diferentes actores que intervienen en la transformación y construcción de la ciudad, es por ello que el constructor y/o promotor inmobiliario debe tener las herramientas y valoraciones mínimas necesarias para determinar con total certeza al momento de la formulación del proyecto y estudio de factibilidad del mismo el monto de las inversiones que debe hacer para desarrollarlo.

Por último, así el parágrafo del artículo en estudio diga lo contrario, las acciones de mitigación descritas se entienden como otra carga urbanística, en razón a que generan un costo financiero adicional que debe ser contemplado en la estructura financiera del proyecto, por lo tanto deberían cuantificarse e incorporarse en el capítulo de cargas urbanísticas.



En cuanto a las medidas especiales que deben acometerse para habilitar la localización de usos restringidos de comercio y servicios, desarrolladas en el artículo 276, citadas a continuación, consideramos:

Medidas especiales:

- Prever espacios específicos para la atención de los vehículos al interior del predio.
- Implementar mecanismos especiales, como espacios de transición o reductores mecánicos de sonido.
- Prever acciones para evitar el acceso a menores de edad
- *“(…) proveer atención especial a los usuarios que por efectos del consumo de alcohol requieran medidas para su protección y seguridad, y medidas para evitar alteraciones al orden público en el sector donde se localiza el uso”.*

En relación a la primera, es claro que dicha obligación puede verificarse en los documentos que acompañan la solicitud de licencia de urbanización o construcción. En cuanto a las dos siguientes, no es claro cómo y quién ejercerá el control sobre ellas si el uso no se ha instalado.

En cuanto la cuarta medida asociada a los establecimientos donde se consume alcohol se aclara que es una facultad exclusiva de la autoridad garantizar el orden público y la seguridad ciudadana en el espacio público. De ninguna manera el promotor de dicha actividad puede exigir a las empresas de vigilancia privada, que en virtud de contratos específicos, suplan una función pública.

Se recomienda que se precise en este ítem qué tipo de acciones espera la Administración que el promotor de dicha actividad adelante en pro de la seguridad y tranquilidad de los sectores en donde se localicen, de otra forma, se podría estar incentivando la creación de grupos de seguridad paralelos a la autoridad oficial, constituyéndose esto un riesgo mayor para la comunidad.

Por último, es importante dejar explícito en el Proyecto de Modificación Excepcional si las medidas especiales y acciones de mitigación definidas derogan, en su totalidad o parcialmente, los Decretos reglamentarios de Planes de Implantación y Regularización.

*Uso industrial.*

El Proyecto de Modificación Excepcional dedica escasos artículos al desarrollo del uso industrial, sus condiciones de localización y articulación con otras actividades económicas. Hace un esfuerzo importante en asignar puntajes a los diversos criterios que determinan el impacto sobre el territorio y la población, pero no determina, como si lo hace para los usos comerciales y de servicios, cuáles industrias deben adelantar acciones de mitigación de dichos impactos.

Lo anterior se evidencia cuando, en el anexo 6 del Proyecto de Modificación Excepcional, se señala que “Las industrias cuyas actividades puedan dar lugar a riesgos públicos deben hacer análisis de riesgos, definir e implementar medidas de prevención y mitigación y formular y adoptar planes de emergencia y contingencias, de acuerdo con las exigencias establecidas por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE”, y no determina cuáles son las actividades que pueden dar lugar a riesgos públicos.

Además, debe quedar explícito el momento en el cual se deben adelantar dichos estudios y planes, y determinar si son prerrequisito para otorgar las licencias de construcción o urbanización.

Por último, debe señalarse que estas medidas serán de obligatorio cumplimiento para actividades nuevas que quieran instalarse en el territorio.

### ***Beneficio: Construcción del proyecto.***

Para construir un proyecto inmobiliario el promotor del mismo debe cumplir con las normas de edificabilidad y volumetría (verificables en el diseño arquitectónico del proyecto), y con la entrega al Distrito de las áreas de cesión obligatorias de suelo en las condiciones determinadas por la Administración Distrital.

En este aparte nos centraremos en analizar los aspectos generales que orientan la identificación y cuantificación de las áreas de cesión obligatoria, previa revisión de algunos conceptos.

Cabe aclarar, que las cargas urbanísticas, así como las normas de edificabilidad y volumetría, no tienen un desarrollo por usos, estas aplican para todos los usos que se desarrollen en la ciudad. Lo anterior considerando que anteriormente se señaló que el énfasis del presente análisis serían los usos comerciales, de servicios e industriales, pero como estas disposiciones tiene efecto sobre la identificación del área disponible o útil para el desarrollo de un proyecto inmobiliario y la estructuración del mismo, consideramos importante plasmar aquí las observaciones al tema.

En términos generales, la definición de las cargas urbanísticas en un proyecto inmobiliario resulta compleja y requiere de un conocimiento especializado. Esta situación crea una barrera de conocimiento para el ciudadano del común quien pretenda instalarse en la ciudad para desarrollar su actividad económica, obligándolo a buscar asesoría especializada para traducir la norma y valorar sus implicaciones en términos económicos y productivos.

Ejemplo de eso, es la diversidad de categorías de “edificabilidades” nuevas, cuyas descripciones pueden ser confusas, y no se evidencia con claridad su utilidad, pues para determinar las cargas urbanísticas - cesiones obligatorias de suelo – sólo se emplean dos o tres categorías de las 8 creadas.

Al respecto, y en concordancia con el propósito de simplificación normativa que motivó esta revisión excepcional, recomendamos evaluar la pertinencia de crear nuevas y muchas categorías de edificabilidad y garantizar el acceso público a la información predial como son los valores de referencia del suelo de la ciudad para así aplicar las fórmulas previstas en el articulado y obtener resultados con el mínimo margen de error en las modelaciones y estructuraciones de proyectos inmobiliarios.

En cuanto a la determinación de las áreas de cesión compartimos la propuesta planteada, la cual busca que los proyectos que obtienen mayores edificabilidades (beneficios) deben aportar a la ciudad mayores cesiones. También compartimos que los proyectos que se desarrollen en tratamiento de desarrollo deban entregar más área de cesión que los que se desarrollan en suelos ya urbanizados y construidos. Creemos y esperamos que estas disposiciones permitan reducir el déficit acumulado de espacio público de la ciudad.

No obstante lo anterior, preocupan aspectos como: i) la transferencia de derechos de construcción, instrumento que ha sido objeto de debate en tanto que no se sabe, si debe reglamentarse y si es así, cuál entidad, de qué nivel de gobierno, debe hacerlo; ii) el POT en revisión no identifica (condiciones y localización) el suelo generador de las transferencias y el suelo receptor de la mismas<sup>11</sup>; iii) cómo y cuáles mecanismos se implementarán para la gestión del suelo, especialmente cuando se pretendan trasladar cesiones a zonas de la ciudad ya consolidadas los cuales se consideran por la Administración como deficitarias de infraestructura y/o espacio público; y iv) existen vacíos en relación a la destinación de las cesiones públicas cuando se anuncian los porcentajes que se asignarán a “cargas locales deficitarias” de las cuáles no se indica cuándo se definirán, quién lo hará, lo que impide al promotor o constructor proyectar el cierre financiero del proyecto.

#### **7.1.2.2 Instrumentos de planeación, gestión y financiación: plusvalía**

Además de las obligaciones y cargas urbanísticas señaladas en los numerales anteriores, el (los) propietario(s) de los predios en donde de desarrollo proyectos inmobiliarios deben pagar al Distrito la plusvalía resultante de los beneficios recibidos que permitieron un mayor aprovechamiento del predio construido: i) Cambio de uso de suelo a una más rentable, o ii) autorización de mayores edificabilidades.

En ese orden, se había manifestado a la Administración Distrital, la inquietud de los empresarios en el numeral de antecedentes, generada porque la suma de obligaciones urbanísticas y plusvalía impedirían la estructuración de los proyectos, desbalanceando la ecuación entre rentas/utilidades y obligaciones. El riesgo de esto, es la reducción de la inversión en el sector de la construcción y/o la fuga de capitales a otros municipios vecinos o regiones.

Frente a esta situación, es preciso remitirse al parágrafo 1 del artículo 488, que aclara, que las obligaciones urbanísticas se contarán, en alguna proporción, dentro de la liquidación de la plusvalía generada por mayor edificabilidad autorizada.

*“Parágrafo 1. La SDP será la encargada de definir los hechos generadores de plusvalía, así como de revisar los cálculos y la determinación del efecto plusvalía. La UAECD calculará y liquidará el efecto plusvalía a partir del estudio normativo que realice la SDP. La Secretaría Distrital de Hacienda realizará el recaudo de la participación del efecto plusvalía, asignará los recursos para la destinación específica y realizará el respectivo seguimiento. Subrayado fuera de texto.*

---

<sup>11</sup> La descripciones elaboradas en cuanto a áreas generadoras y receptoras citadas en el artículo 428: áreas de influencia de corredores de media y alta capacidad y ámbitos de operaciones estratégicas (las cuales no se definen en el Proyecto de Modificación Excepcional), son bastantes generales; a eso se le suma la incertidumbre creada en relación a los pronunciamiento que la Secretaría Distrital de Planeación debe hacer sobre el tema, se establecerá posteriormente: “...La Secretaría Distrital de Planeación establecerá la actuación que origina los certificados de derechos de construcción y desarrollo, y el número de certificados a que tienen derecho los respectivos predios.”

Al respecto, se recomienda que este procedimiento no sea potestativo sino que se convierta en una obligación a cumplir por la autoridad encargada de calcular dichas liquidaciones.

Leído el párrafo persiste la preocupación del desequilibrio que se puede dar en la ecuación al responsabilizar al propietario o promotor inmobiliario del pago del plusvalor generado por el cambio de uso, más las cargas, acciones de mitigación y otras obligaciones citadas en el proyecto de acuerdo en estudio.

## **7.2. Los atributos urbanos.**

Los atributos urbanos (transporte, movilidad, conectividad, espacio público y equipamientos de servicios sociales) son quizás uno de los factores que mayor incidencia tienen en las ciudades para posicionarse como mejores lugares para vivir y hacer negocios. En ese sentido la localización, cantidad y capacidad de los equipamientos y la calidad de la infraestructura de movilidad y de transporte, determina las condiciones de calidad de vida e impactan positivamente en la reducción de la segregación.

En este contexto, realizamos un análisis centrado en los sistemas de movilidad, espacio público y equipamientos de servicios sociales con el fin de aportar recomendaciones que contribuyan a la propuesta presentada por la Administración Distrital.

### **7.2.1 Sistemas de movilidad.**

El sistema de movilidad busca facilitar a la población el acceso a los bienes y servicios urbanos y sociales, su conexión con los centros de empleo y de producción y reducir los niveles de congestión. Por lo anterior, las inversiones en infraestructura y transporte de pasajeros y carga son fundamentales para la productividad y competitividad urbana.

#### **7.2.1.1 Infraestructura vial**

La infraestructura vial es un elemento que contribuye a la integración y conectividad de la ciudad y de ésta con la región, el país y el mundo.

En este sentido, la ciudad ha realizado inversiones para consolidar una infraestructura vial acorde al crecimiento de la población y a las dinámicas urbanas, sin embargo el esfuerzo ha sido insuficiente pues se siguen ampliando las brechas en la construcción, rehabilitación y el mantenimiento de la malla vial, persisten los problemas de continuidad y de integración, recargando la utilización de la malla vial arterial para el transporte de carga como de pasajeros en corredores urbanos y de integración con la región como la Autopista Norte, Calle 80, Calle 13, Avenida Boyacá y Autopista Sur,

Al reconocer esta situación, la Administración elaboró una serie de lineamientos que debían atenderse en la presente modificación excepcional del POT de Bogotá, los cuales fueron: i) garantizar proyectos eficientes, seguros y económicos, ii) generar un sistema de transporte de pasajeros urbano regional integrado, iii) organizar la operación del transporte de carga, y iv) mejorar el control y la regulación del tráfico. Sin embargo, el desarrollo de cada uno de estos lineamientos quedó condicionado a la realización de estudios técnicos por parte del Distrito en los próximos años.

Por lo anterior, consideramos que el Proyecto de Modificación Excepcional no define el sistema estructurado de movilidad y transporte en la ciudad, como tampoco prioriza la inversión en este tema, razón que nos obliga a recomendar que se adelanten los estudios requeridos, señalados en el articulado en revisión, previo a la aprobación del POT para que sus resultados sean incluidos en el acuerdo y en el programa de ejecución del mismo.

De otro lado, se recomienda garantizar que las decisiones que tomen a la conexión de la ciudad con el Aeropuerto Eldorado y de éste con la región, contribuyan a lograr los objetivos propuestos en la política de productividad y competitividad del plan como son entre otros el potenciar la actividad turística y posicionar a Bogotá como centro sostenible de negocios, a mejorar los indicadores de exportaciones e importaciones de productos y aumentar su internacionalización.

Finalmente se propone, implementar estrategias del mejoramiento de la malla vial existente, con el fin de consolidar la infraestructura vial de la ciudad y con ello reducir los tiempos y gastos de viaje tanto del transporte de pasajeros, como el de carga. Así como también, reducir la accidentalidad en la ciudad.

#### **7.2.1.2 Transporte de pasajeros**

Las ciudades competitivas requieren de una oferta de transporte que satisfaga de manera eficiente las necesidades de viajes en diferentes modos, con un servicio de calidad, con cobertura y con una infraestructura adecuada.

Por lo anterior, en el 2010 Bogotá le apostó al Sistema Integrado de Transporte Público, el cual busca integrar los diferentes modos de transporte, masivo, colectivo e individual en complemento con la red de intercambiadores modales, red de estacionamientos, red de equipamientos de soporte del SITP y red de gestión de tráfico (peajes y cobros por congestión), actualmente en proceso de implementación gradual.

Por ser éste uno de los aspectos de mayor relevancia para los empresarios y ciudadanía, la CCB recomienda dar agilidad en la implementación total del sistema integrado de transporte público en la ciudad, así como también, reducir los tiempos de los estudios y la definición de lineamientos, estrategias y proyectos de las redes que lo componen con el fin de lograr un sistema de transporte público eficiente y de calidad.

Además, propone incorporar estrategias para la estructuración de un programa de bicicletas públicas articulado a la red de ciclorrutas, como parte del sistema integrado de transporte, con el fin de lograr el objetivo de intermodalidad propuesto.

Finalmente, propone la revisión de la política de estacionamientos en la ciudad, lo anterior debido a que en el POT se establece que se podrán desarrollar actividades urbanas sin que se cumplan con la provisión de estacionamientos, desconociendo el incremento del parque automotor y la problemática de congestión que actualmente vive la ciudad.

#### **7.2.1.3 Transporte carga**

El fortalecimiento de la infraestructura logística y la adecuación normativa para facilitar el comercio exterior y el mercado interno son factores claves para el mejoramiento de la competitividad de la ciudad y la región.

Por lo anterior, desde hace varios años, la Gobernación de Cundinamarca, el Distrito Capital, la CAF y la CCB, han desarrollado diversas iniciativas para fortalecer las condiciones del entorno que soporten la ampliación y diversificación de la oferta exportable de la ciudad y la región, entre las

cuales se encuentran el Plan Estratégico Exportador y el Plan de Logística Regional, el cual está en proceso de formulación.

Dentro de los avances de este Plan se tienen: el diagnóstico de las condiciones logísticas actuales de la región para las apuestas productivas de los sectores textil, papel, químicos, agroindustrial y cosméticos; los lineamientos de política y de articulación público-privada en materia logística; y la identificación de un portafolio de 27 proyectos, de los cuales 10 fueron priorizados y avanzan en la formulación de los estudios de prefactibilidad. Estos proyectos son: i) Esquema de ordenamiento logístico de la región capital; ii) Plataforma logística de segunda línea aeroportuaria; iii) Plataforma logística periurbana en Siberia; iv) Plataforma logística periurbana en Soacha, v) Ente gestor del sistema de plataformas logística de la región capital; vi) Centros de actividades logísticas agroindustriales en la provincia del Sumapaz; vii) Programa de promoción para la implementación del Operador Económico Autorizado orientado a pymes con trayectoria en comercio exterior; viii) Proyecto piloto de optimización de la cadena para la exportación de perecederos; ix) Centro de compras y servicios para el plan de abastecimiento y seguridad alimentaria de la región capital y x) Creación de un observatorio de logística de la región capital.

En el proyecto de la Modificación del POT propuesto, simplemente se describe una red de transporte de carga y mercancías en la cual se enuncian sus componentes: los centros de actividad logística, los corredores principales, intermedios, y los corredores de carga con actividad logística. Sin embargo, su desarrollo normativo y regulatorio queda sujeto a estudios técnicos que adelantarán las Secretarías Distritales de Desarrollo Económico, Planeación y Movilidad durante los próximos dos años; tiempo en el cual, la Administración definirá, entre otros, los centros de actividad logística, los corredores de carga con actividad logística y los corredores intermedios de carga.

Esta carencia en la precisión normativa también se evidencia en la cartografía, la cual no define en el territorio los corredores intermedios, los corredores de carga con actividad logística y las plataformas o centros de actividad logística.

Por lo anterior, la CCB recomienda recoger los estudios del Plan Maestro de Movilidad en el componente de carga, desarrollado por la Administración pasada, así como también los resultados de los estudios desarrollados en el Plan de Logística Regional, con el fin de optimizar la información y los recursos de inversión para garantizar mayor celeridad en la toma de decisiones.

### **7.2.2 Sistema de espacio público.**

El Proyecto de Modificación Excepcional del POT, busca hacer del espacio público el elemento articulador de los sistemas de movilidad y equipamientos urbanos, además de ser el contenedor de las actividades económicas y sociales de la ciudad. En ese orden, el sistema de espacio público además de generar espacios de recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre, y mejorar su conectividad, debe apuntalar el objetivo de disminución de la segregación social, reducir los factores de conflicto e inseguridad y contribuir a la sostenibilidad ambiental.

La ciudad ha realizado esfuerzos para generar espacio público de calidad con la ampliación de andenes, construcción de parques y alamedas, adecuación de plazoletas, e incorporando al sistema otros componentes tales como zonas verdes, corredores viales, etc. Para definir el alcance de estas acciones, el Distrito ha propuesto como meta alcanzar 6m<sup>2</sup> por habitante de espacio público efectivo.

Además de proponerse cumplir un indicador cuantitativo de espacio público, es importante que la Administración garantice la accesibilidad de toda la población a dicha infraestructura y para ello distribuya equitativamente su localización y la inversión, especialmente cuando se observa que las zonas de mayor déficit de espacio público son las áreas que están por fuera del centro ampliado (Bosa, Usme, Ciudad Bolívar, suba y Rafael Uribe), lugar en el que se pretende concentrar la acción pública.

#### **7.2.2.1 Parques Urbanos y Regionales y espacios peatonales**

La revisión del POT describe los componentes de los parques urbanos y regionales y desarrolla los lineamientos y normas generales aplicables a dicha infraestructura. Sin embargo, deja condicionado su diseño e intervención a parámetros que posteriormente adopte el Distrito en relación con la silvicultura urbana y manejo de zonas verdes, a lineamientos para la conectividad ecológica, lineamientos que se establezcan en la cartilla para el ordenamiento y diseño de parques y a la incorporación de política sobre ecourbanismo y construcción sostenible, sin establecer tiempos ni responsables. Por lo anterior, la CCB recomienda definir dentro del POT la normatividad, los criterios técnicos de las intervenciones sobre los parques y los plazos para la formulación de los Planes Directores y su implementación.

Por otro lado, incorpora la posibilidad de construir los parques urbanos por iniciativa público – privada, pero no desarrolla lineamientos para su participación. Por lo anterior, recomendamos definir las reglas de juego claras de participación del sector privado en la construcción y mantenimiento de parques con el fin de evitar que dichas decisiones sean asumidas por los funcionarios de turno.

Así mismo, la propuesta establece la necesidad de incorporar en el sistema de espacio público criterios de intervención orientados a la prevención de delitos y conflictos y de fomentar la apropiación social y el uso adecuado del mismo; sin embargo, estos temas tampoco los desarrolla, por lo anterior, se recomienda definir los criterios orientados a reducir los factores de inseguridad y conflictividad en el espacio público y los lineamientos y estrategias para la apropiación, goce, disfrute y uso de dichos espacios por parte de la ciudadanía.

Además, se recomienda revisar el plano de este sistema, puesto que mantiene la clasificación de la red de parques del POT actual (metropolitano, zonal, vecinal y de bolsillo y no la de esta nueva propuesta de modificación; así como también, se visualiza un inventario del espacio público existente y no la propuesta de una distribución equitativa en el territorio que contribuya a la disminución de la segregación social.

#### **7.2.2.2 Espacios peatonales**

La propuesta de revisión describe los componentes que hacen parte de esta categoría y establece las normas aplicables a cada uno. Sin embargo, el diseño de los espacios peatonales están sujetos a las disposiciones de las cartillas de andenes, mobiliario urbano y demás lineamientos, normas o especificaciones técnicas que al respecto adopte el Distrito Capital, igual sucede con las intervenciones a realizar en plazas y plazoletas públicas, las cuales están sujetas para su diseño a los lineamientos y especificaciones técnicas de seguridad y convivencia ciudadana con enfoque de género y diferencial que adopte la Secretaría Distrital de Planeación.

Para el caso de las alamedas, los diseños y la construcción deben estar acordes con los parámetros y normas que establezca la cartilla de espacio público o mediante proyectos específicos formulados y/o aprobados por la Secretaría Distrital de Planeación. En los andenes y pasos

peatonales, el diseño y construcción debe ajustarse a las disposiciones de la cartilla de andenes y finalmente en los enlaces peatonales para su implantación se requiere de un concepto favorable de factibilidad técnica, impacto urbano y viabilidad del proyecto emitido por el Comité Técnico de enlaces peatonales.

Por otro lado, la propuesta de revisión del POT crea las redes de gestión social del espacio público, para el mejoramiento, mantenimiento y administración del espacio público y para dirimir los conflictos de uso y apropiación que puedan surgir en dichos espacios; sin embargo, queda sujeto a reglamentaciones posteriores para su conformación y respectivo funcionamiento.

Por lo anterior, la CCB recomienda acelerar la reglamentación y regulación de las cartillas, normas, lineamientos y especificaciones técnicas que permitan y contribuyan a generar intervenciones en el espacio público en el corto, mediano y largo plazo tanto por el sector público como por el sector privado. También, establecer un sistema de regulación jerárquico, ordenado y claro y garantizar la institucionalidad, los procedimientos y los recursos para su cumplimiento.

Finalmente, recomendamos evaluar la pertinencia de crear los Comités Técnicos de Enlaces Peatonales y del Sistema de Parques Distritales y el Consejo Distrital del Espacio Público, así como también mantener el Comité Técnico de Sustituciones de Zonas de Uso Público y la Comisión Intersectorial del Espacio Público, con el fin de viabilizar las intervenciones sobre el espacio público en la ciudad, teniendo en cuenta que la toma de decisiones sobre este tema está en cabeza de las mismas entidades que conforman estos comités, consejo y comisión.

### **7.2.2.3 Aprovechamiento económico del espacio público**

La ciudad en el 2005 adoptó del Plan Maestro de Espacio Público, cuyo objetivo es concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público de la ciudad, y establecer la normatividad que permita la regulación de su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico y apropiación social.

La ciudad realizó contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de espacios públicos con organizaciones sociales, los ingresos obtenidos eran invertidos en el mejoramiento de las condiciones de su entorno físico, como mayor seguridad, aseo, entre otros. También suscribió contratos con las organizaciones de vecinos para utilizar cesiones obligatorias gratuitas a cambio de la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico.

Hoy la revisión del POT retoma el tema, sin embargo, lo deja sujeto a reglamentación y regulación, no establece tiempos ni responsables, ni define un marco administrativo claro. Por lo anterior, la CCB recomienda dar celeridad a la reglamentación del aprovechamiento económico del espacio público en la ciudad con visión integral no solo para brindar alternativas a la economía popular sino también para regular la acción de las empresas en el espacio público.

### **7.2.3 Sistema de equipamientos.**

El sistema de equipamientos contiene los servicios sociales para atender las necesidades de salud, educación, recreación, seguridad, entre otros, de la población. Por lo anterior, busca facilitar el acceso y localización sobre el territorio, con el fin de generar mayor cobertura. En ese sentido, las inversiones que la ciudad realice en equipamientos son fundamentales para brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes y visitantes.



Para garantizar la distribución equitativa de los servicios sociales urbanos sobre el territorio y garantizar accesibilidad y un mejor servicio para los habitantes, la Administración formuló y adoptó hace varios años los planes maestros de equipamientos (educación, salud, turismo, bienestar social, deporte y recreación, culto, seguridad, defensa y justicia, abastecimiento y seguridad alimentaria, recintos feriales y cementerios y servicios funerarios) en los que se concretaron las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con cada servicios, y estableció la normatividad para su localización, entre otros.

Al revisar el Proyecto de Modificación Excepcional de POT, notamos que no incorpora los contenidos desarrollados en dichos Planes Maestros, específicamente nos preocupa la falta de criterios para su localización, y por el contrario propone que los equipamientos se localicen en cualquier área de actividad (económica intensiva, integración y proximidad). Si bien, compartimos esta propuesta, es necesario precisar las condiciones en las que se localizarán en dichas áreas, para evitar concentraciones de servicios sociales en unas localidades y ausencia de otros en otros sectores de la ciudad. Además definir, a partir del diagnóstico e inventario de los equipamientos existentes, cuáles y de qué capacidad se deben instalar en las diferentes áreas de actividad.

Se recomienda además, que el documento de articulado contemple la armonización de las normas que expidan el Gobierno Nacional y Distrital frente a las condiciones que deben cumplir los equipamientos de servicios para su adecuado funcionamiento.

Por otro lado, la propuesta de POT plantea que para localizar los equipamientos de capacidad 1 (hasta 500 m<sup>2</sup>) y 2 (desde 501 m<sup>2</sup> a 5.000 m<sup>2</sup>) en las áreas de proximidad de 500 a 50.000 m<sup>2</sup>, se requiere previamente cumplir con diferentes acciones de mitigación asociadas al sistema de espacio público construido, infraestructura para el tránsito, señalización, y al sistema de la movilidad etc. Al respecto y como ya se mencionó, preocupa las implicaciones y competencias que tiene la intervención del sector privado en el espacio público y el sistema de movilidad, así como los sobrecostos que estas cargas generan en la estructura de costos de los proyectos, por lo cual se recomienda revisar el alcance de las acciones de mitigación que el privado debe acometer y aquellas que deben ser compartidas con las entidades públicas.

Sin embargo, una vez revisadas las acciones de mitigación para los equipamientos, se identifica que dependiendo del tamaño del proyecto en algunos de los casos se exige adecuación del espacio público colindante y requerido para el proyecto, señalización, semaforización, paraderos de transporte público, enlaces peatonales en la malla vial arterial, seguridad y control, las cuales no son acciones que mitiguen el impacto real que dichos equipamientos generan en el entorno. Se recomienda revisar y evaluar los impactos que generan los equipamientos existentes y futuros teniendo en cuenta el tipo de servicio que presta, la capacidad y los impactos que pueden generar, para con ello formular acciones que contribuyan a evitar posibles problemáticas en el entorno.

Finalmente, propone revisar las acciones de mitigación en relación con el área destinada a estacionamientos, lo anterior debido a que la provisión de estacionamientos no es una obligación para el funcionamiento de los usos en la ciudad (excepto para los equipamientos de salud).

### ***7.3. La innovación y el capital humano.***

La competitividad futura de las ciudades también está relacionada a su capacidad de interconectarse con los circuitos regionales y mundiales que conforman la economía global a partir de sus especialidades diferenciadoras; por ello, las empresas y organizaciones que buscan

presencia global, buscan ciudades que den acceso a un circuito, a una región o a una nación, de acuerdo a las necesidades que requieran.

Esta dinámica de las empresas y organizaciones buscando múltiples puertas de entrada a los circuitos globales ha hecho que el número de ciudades globales se incremente y haga más densa esta red del sistema mundial multiconectado. Bogotá, no puede ser ajena a estas realidades y debe por lo tanto, reconocer su historia y potenciar sus dinámicas económicas particulares para sacar su mejor provecho, transformándolas en conocimientos especializados para fomentar la creación de redes dentro de la ciudad, creando además nuevos puntos de contacto para insertarse exitosamente en los circuitos que forman la economía global.

A continuación se presenta una descripción de algunos indicadores económicos de la ciudad los cuales servirán de referencia para comprender los retos y oportunidades que le son propios a Bogotá y que desde la perspectiva del ordenamiento territorial le corresponde para acelerar su posicionamiento en la red global y mejorar su interconectividad urbana, regional y nacional.

#### *Caracterización de Bogotá y la Región.*

- **Capital humano en Bogotá.**

- Principal centro de población del país, con cerca de 7.5 millones de personas, es decir, el 16% de la población nacional y el principal centro de la economía nacional generando el 26% del PIB.
- Es el mayor mercado de trabajo del país albergando el 19% de los ocupados del país: 4 millones de ocupados, cifra similar a los que se encuentran en Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga con una tasa de desempleo del 8.4% (373 mil personas desocupadas, 3.4 puntos por debajo de la tasa del país).
- Su recurso humano es altamente calificado, principalmente en ciencias económicas y administrativas, ciencias sociales e ingenierías.
- Es el mayor proveedor de talento humano en Colombia: de sus 167.000 graduados en educación superior al año, aproximadamente 36.000 son de posgrado.
- Cuenta con el 50% del total de los Ph.D.s del país.
- Concentra más del 80% de los técnicos y tecnólogos de Colombia.
- Cuenta con 115 instituciones de educación superior y 2.395 colegios.
- Sin embargo la ciudad, solo cuenta con 7 escuelas de negocios especializados mientras que Medellín cuenta con 35 y Lima con 15. Este factor repercute en el talento gerencial y la innovación de negocios en Bogotá.

- **Atractividad:**

- Bogotá es la octava mejor ciudad para hacer negocios en América Latina y la primera entre las capitales de la Región Andina. Las brechas territoriales para mejorar su nivel de competitividad están en consolidar su plataforma urbana, capital humano y cooperación público-privada.
- En el 2012 aumentó el número de empresas globales localizadas en Bogotá, se consolida como una plataforma atractiva para empresas con negocios globales y es considerada

entre las 15 ciudades como hubs de innovación y lugares propicios para abrir oficinas y empresas de escala mundial.

- **Inversión extranjera:**

- La Región Bogotá-Cundinamarca es el principal destino de la inversión extranjera directa en el país.
  - En promedio, entre el 2005 y el 2011, el 76% de la IED que llegó al país se dirigió a la región Bogotá-Cundinamarca.
  - El tamaño del mercado, su estructura productiva diversificada, las condiciones favorables para los inversionistas y la fortaleza de su mercado financiero, son factores que han favorecido el aumento en la confianza inversionista en la Región.
  - Es la ciudad con más empresas con inversión extranjera en el país. En el 2011, se registraron en Bogotá 1361 empresas con capital extranjero, 13% más que en el 2010 y la inversión en servicios llegó a US\$ 1.719 millones, seguida del comercio (US\$ 681 millones) y la industria (US\$ 347 millones).
  - Los servicios son la principal actividad donde se concentra la Inversión Extranjera Directa. Entre las actividades con potencial para invertir se encuentran: BPO y Offshore, software y tecnologías de la información, producción audiovisual, servicios para petróleo y gas, servicios de educación, investigación y desarrollo, turismo de negocios y salud, infraestructura empresarial y logística, energías renovables y tecnologías limpias, agroindustria (ingredientes naturales, frutas y hortalizas procesadas).
- **Oportunidades de Bogotá para la competitividad (Clúster):** existen oportunidades en sectores de alto valor agregado que generan empleo de calidad y desarrollo económico en las que se destacan las tecnologías limpias I+D+i, son ellas:

- Servicios minero-energéticos
  - Hidrocarburos
  - Minería
  - Energías renovables
- Servicios
  - IT
  - BPO
  - Producción audiovisual
  - Salud
  - Turismo
  - Logística y transporte.
  - Infraestructura
- Manufacturas:
  - Plásticos
  - Autopartes
  - Dispositivos médicos
  - Cosméticos
  - Farmacéuticos
  - Materiales de construcción.
- Agroindustria y biotecnología.
  - Frutas y hortalizas
  - Ingredientes naturales

Con el fin de promover la innovación a través del desarrollo urbano; la propuesta de revisión del POT debe garantizar un marco de planificación, gestión y financiación suficiente, estable y de largo plazo que contribuya entre otros a:

- Generar la transformación física.
- Implementar estrategias corporativas e innovadoras
- Garantizar un entorno institucional

### **7.3.1 Generar la transformación física.**

Tal y como se ha venido analizando a lo largo de los capítulos anteriores, la transformación de la plataforma física se constituye en una de las principales apuestas de las ciudades para atraer actividades cualificadas, con potencial innovador y generadoras de valor a los ecosistemas urbanos. Es por lo anterior que debemos insistir en recomendar que el POT como instrumento de planificación competente para orientar la inversión pública y regular la inversión privada, focalice y priorice la consolidación de los clúster y encadenamientos productivos prioritarios generadores de conocimiento e innovación a través del reconocimiento y formulación de las operaciones estratégicas en las áreas de actividad económica intensiva, donde la revitalización sirva para cualificar el entorno urbano, productivo e innovador.

Por su parte, la dotación de infraestructura que sirve de soporte a las ciudades debe cumplir con estándares de sostenibilidad, es por ello que cobra relevancia que el ecourbanismo y la construcción sostenible supere la fase de conceptualización en las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial y se convierta en factor para promover ciudades innovadoras y sostenibles

#### ***Ecourbanismo y construcción sostenible:***

En cuanto a los principios de sostenibilidad en las infraestructuras, la propuesta de revisión del POT incluye en el ordenamiento el componente de “Ecourbanismo y construcción sostenible”, como uno de los retos de la innovación en la forma de intervenir y transformar el territorio reduciendo y mitigando los efectos ambientales.

En consecuencia, esta dimensión asociada a la sostenibilidad urbana y rural esta enunciada a lo largo del proyecto de articulado y del Documento Técnico de Soporte haciendo precisión que los lineamientos, técnicas y procedimientos que se definan en la política deben ser incorporados y considerados en los temas ambientales, equipamientos colectivos, movilidad, espacio público, servicios públicos (energía renovable agua, etc.) vivienda, revitalización urbana y en general en los usos del suelo con especial énfasis en el comercio, la industria y los servicios. Así las cosas, la perspectiva de la ecología urbana y la construcción sostenible se convierte en un eje importante e integral del ordenamiento, incorporado asertiva y oportunamente elementos que contribuirán a reorientar la actividad de la urbanización, la construcción, los procesos productivos y en general el ecosistema urbano y rural del Distrito.

En este sentido, el articulado describe la Política de Ecourbanismo y Construcción Sostenible la cual buscará implementar sistemas urbanos rurales eficientes, ecosistémicos y productivos, con relaciones creativas y armónicas con el ambiente, que permita el acceso equitativo a los bienes y servicios colectivos locales y de ciudad.

Sin embargo, la política a la que se hace referencia, no logra su desarrollo en el POT y en consecuencia, la administración propone su futura formulación y adopción asegurando en todo caso, que las directrices, estrategias y lineamientos que se adopten sean incorporadas en los planes de acción de las entidades distritales y en los instrumentos que el POT defina. Al respecto, es necesario resaltar que las Secretarías Distritales de Ambiente, Hábitat y de Planeación han venido desarrollando la política de urbanismo y construcciones sostenibles desde el año 2011; proceso cuyos resultados deberán ser articulados y considerados para la generación de la norma técnica urbana y edificatoria que formulará la Administración Distrital, a partir de la implementación de la Política de Ecurbanismo y la actualización del código de construcción en perspectiva de sostenibilidad; todo ello en concordancia a lo expuesto en el proyecto de revisión del MEPOT.

Por último, es importante resaltar que aunque la dimensión ecológica del urbanismo y la construcción es enunciada en los diferentes componentes del ordenamiento como ya se dijo antes, la propuesta de articulado evidencia la inseparable sinergia entre la ciencia y la tecnología con el ordenamiento del territorio y su sostenibilidad, lo anterior nos lleva a recomendar que es de vital importancia integrar los sectores de actividad presentes en el territorio en una lógica de innovación, generando las condiciones y la capacidad de crear vínculos entre sectores productivos para generar in situ el máximo valor agregado; así mismo, vincular la ciencia y la tecnología mediante la participación efectiva de la academia, los centros de investigación y el sector privado al desarrollo de ensayos e iniciativas de innovación.

Este propósito del ordenamiento generador del conocimiento y la innovación en la ciudad es consecuente con la descripción del papel de las áreas de actividad económica intensiva anunciada en el Documento Técnico de Soporte, lo cual nos aproxima en un diálogo común con los propósitos de la Administración, pero que no termina por resolver el proyecto del articulado sobre el cual debatimos.

### **7.3.2 Implementar estrategias corporativas e innovadoras (economía y conocimiento).**

El diseño e implementación de estas estrategias debe apuntar a la estructuración de clúster especializados a partir del reconocimiento del tejido productivo de la ciudad, y la localización de nuevas actividades y servicios complementarios y transversales.

En el marco general para las acciones del Distrito Capital en la construcción de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca, el MEPOT mantiene las propuestas del Decreto 190 de 2004 en las cuales propone la creación de condiciones favorables para incentivar la inversión, la generación de empleo productivo en las ciudades de la región, la innovación y el desarrollo tecnológico, la capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal.

En este orden de ideas, las acciones estratégicas para el logro de los objetivos señalados en el componente general, precisan la gestión de proyectos económicos regionales como una prioridad. Para el efecto se afirma que se adelantarán acciones de cofinanciación de proyectos económicos estratégicos incluidos en las agendas regionales y las cadenas productivas.

Sin embargo este ítem no se verá desarrollado en el MEPOT hasta tanto no se precisen los siguientes aspectos:

- Definición de proyectos, responsables y recursos de inversión en los umbrales de tiempo plasmados en el programa de ejecución;
- Reconocimiento de las actividades productivas en el territorio y priorización de los instrumentos de planificación que potencialicen su desarrollo y,
- Diseño e implementación de incentivos financieros, normativos y fiscales para la localización de las empresas o actividades dentro de las aglomeraciones económicas o clúster, con énfasis en aquellas dotadas de innovación y conocimiento.

Así mismo, dentro de los objetivos estratégicos de largo plazo que la revisión del POT no modifica como ya se ha dicho antes, se refiere la necesidad de equilibrar y dinamizar la actividad económica en la ciudad a través de la generación y consolidación de centros de empleo y actividad productiva en áreas fuera del centro tradicional y mejorar su articulación funcional. Este objetivo guarda correspondencia con la situación actual de la ciudad en materia de distribución y concentración de las actividades productivas como ya se señaló y reitera la necesidad de desconcentrar la actividad económica, promoviendo nuevas centralidades fuera del centro de la ciudad en especial en el sur occidente.

Sin embargo, extraña que el proyecto de Articulado del MEPOT, no desarrolle algunos objetivos estratégicos sino que además desconozca esta realidad histórica y la dinámica económica de la ciudad concentrado sus mayores esfuerzos en el desarrollo de normas, instrumentos y mecanismos para la generación de suelo para la VIP en el centro ampliado como principio para reducir la segregación y contribuir en el cambio climático y la calidad de vida acercando la población a las zonas de mayor concentración de empleo, cuando la realidad de los registros de nuestra base de datos (2011) y los censos empresariales realizados con la Secretaría de Desarrollo Económico Distrital (2010) nos demuestra que las zonas de mayor concentración de empresas están en el norte y occidente de la ciudad.

Frente a esta situación, se debe complementar la estrategia del Distrito no solo promoviendo la localización de vivienda (VIP) en el centro ampliado, sino además incentivando la localización de empresas, negocios y actividades productivas en las zonas más deficitarias donde han vivido y convivido durante décadas, poblaciones carentes de oportunidades de empleo cerca a sus lugares de residencia como son las localidades de Usme, Tunjuelito, San Cristóbal, Antonio Nariño, Ciudad Bolívar, y Rafael Uribe. De esta manera el propósito de reducir la segregación tendrá acción en doble vía donde los sectores público y privado podrán encontrar más alternativas de inversión y participación.

En complemento a lo anterior y en cumplimiento de la política de competitividad del POT, la estrategia de ordenamiento debe además:

- Promover la generación de las empresas o actividades que cuenten con la capacidad de invertir en I+D o aquellas que produzcan bienes de un alto valor agregado, para contribuir a la consolidación de la ciudad como centro de productividad e innovación, incrementar las exportaciones tradicionales, atraer inversión extranjera e incentivar el desarrollo de cadenas productivas promisorias mediante la capacitación de la fuerza laboral e inversión tecnológica.
- Priorizar proyectos de inversión para el mantenimiento, recuperación y construcción de infraestructuras y servicios que soporten la capacidad exportadora, de innovación tecnológica y mercado de bienes servicios de producción regional.

En este contexto es oportuno recomendar a la administración retomar los esfuerzos de los sectores públicos y privados en la identificación de proyectos y formulación de estudios de prefactibilidad como es el caso del proyecto Innobo, el cual se definió como una estrategia para promover proyectos productivos con potencial competitivo e innovador y actividades asociadas de apoyo con alto valor agregado en el marco de la operación estratégica Anillo de Innovación definida en el acuerdo 190 (POT de Bogotá) y que en el actual MEPOT es reconocida como área de actividad económica intensiva dentro del Centro Ampliado. De otro lado, implementar estrategias corporativas e innovadoras en la ciudad también requiere el diseño y puesta en marcha de un “Sistema de información Innovador” capaz de transformar conocimiento en valor económico, vinculando la universidad, las empresas, el gobierno y emprendimientos con servicios de soporte transversales a todos los actores.

Es por esto, que el proyecto de revisión recoge lo indicado en el POT actual ordenando la creación del Sistema de Información Regional como mecanismo para monitorear la sociedad, la economía y el avance en el logro de objetivos de cada entidad comprometida en el desarrollo de los proyectos estratégicos, por medio de indicadores de impacto.

Sin embargo, la región no ha tenido muchos avances en la construcción de datos espaciales de la infraestructura y de un sistema de información georreferenciado mientras que el Distrito si ha desarrollado plataformas digitales con datos asociados a la estructura predial, sistema normativo, fiscal, estratificación, así como un sistema de evaluación y seguimiento a las políticas públicas del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial que bien podrán servir de experiencia y buena práctica a la región.

En este escenario es necesario reconocer el esfuerzo de las universidades, centros de investigación, empresas y gobierno en el diseño y creación del “Ecosistema de innovación regional y la Política de Innovación Distrital”, ejercicios que avanzaron en la definición de contenidos, actores, mecanismos de financiación y líneas de proyectos, entre otros. Avances que la región debería acometer con la iniciativa del Distrito Capital dada su experiencia y conocimiento en el tema.

### **7.3.3 Entorno institucional.**

Garantizar un entorno institucional que haga sostenibles en el largo plazo los proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

El Distrito mantiene el objetivo de continuar con el proceso de construcción de la Región Bogotá-Cundinamarca, impulsado por la Mesa de Planificación Regional y por el Consejo Regional de Competitividad. En ese sentido el MEPOT mantiene las acciones del actual POT (acuerdo 190 de 2004) dirigidas a:

- Crear condiciones favorables para incentivar la inversión, la generación de empleo productivo, la innovación y el desarrollo tecnológico, la capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal
- Formular y concertar políticas con los tres niveles de Gobierno y las autoridades ambientales.
- Desarrollar instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo para la región.

- Fortalecer las instituciones para la aplicación de los instrumentos de gestión urbana, la articulación de políticas de gestión de suelo y el desarrollo de un marco de financiamiento regional.

Frente a estos propósitos es muy poco lo que la propuesta de revisión del MEPOT se compromete en su desarrollo normativo e instrumental, en razón a que las agendas de concertación con la región se han limitado a temas ambiental (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca) que en buena medida se constituyen en marcos de gobernanza y corresponsabilidad institucional, pero deja de lado las garantías para la integración del territorio rural y de los municipios de la región en torno a las agendas institucionales para la concreción de los proyectos comunes regionales.

En este sentido las recomendaciones de la CCB van dirigidas a concretar y enunciar las políticas y objetivos estratégicos del componente general no modificado en la propuesta de ajuste MEPOT, sobre las cuales la CCB no tiene objeción alguna por cuanto son concordantes y responden a los escenarios de debate y concertación de la ciudad y la región.

De otro lado, aspectos transversales como el Buen Gobierno y la Transparencia, deben ser articulados con las tecnologías de la información aun no considerados en la propuesta de revisión del MEPOT como son: la planeación, la gestión y el gasto público, el control y vigilancia, entre otros, todo esto para contribuir en el uso de la plataforma Gobierno en Línea, la articulación de las entidades distritales, y la proximidad del gobierno con sus habitantes.

Por último, es oportuno reiterar la necesidad de asegurar un marco jurídico completo y claro a lo largo del articulado, el Documento Técnico de Soporte y la cartografía, ya que el propósito de simplificar la norma no puede dejar sin reglamentar temas estructurares, ni ceder o trasladar competencias que son propias del ordenamiento territorial. De forma general se han identificado más de 100 artículos en los que se dejan estudios por formular, cartillas para diseñar, normas por reglamentar, o decisiones territoriales por tomar. Esta situación aumenta el marco de incertidumbre, la discrecionalidad y y por ende, la inversión se verá afectada en el Distrito.

Como ejemplo de lo anterior, temas fundamentales del ordenamiento como el medio ambiente, movilidad y espacio público entre otros, el proyecto de revisión del MEPOT propone que la delimitación y definición de las Operaciones Estratégicas, quedará atada a la identificación de la necesidad u oportunidad de movilizar la gestión pública, es decir; cuando la Administración lo considere necesario, y en otros casos a los Planes de Desarrollo quienes podrán crear y formular nuevas operaciones, sin responder obligatoriamente a un marco de planificación de largo plazo ni garantizar la continuidad que es lo mínimo que una operación estratégica debe comprometer. Pero no solo la decisión de su formulación y aprobación estará en manos de la Administración cada 4 años, sino que a través del POT la Administración se otorga facultades para cambiar los usos del suelo, la edificabilidad, volumetría de las edificaciones, cargas urbanísticas y en general, todas las normas específicas aplicables a los componentes de los sistemas generales.

#### ***7.4. La cohesión social.***

Las relaciones son visibles en el territorio, son un hecho real y requieren de acciones específicas para fortalecerlas sobre bases sólidas. Para lograrlo, es preciso identificar los aspectos claves de estas relaciones, sus problemáticas y sus potencialidades, así como los actores que hoy convergen en el territorio para la generación de dinámicas de desarrollo.



En este contexto, la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá gana importancia en aspectos como:

- La integración regional
- La simplificación de la norma
- La gestión público privada
- Los procesos de participación y concertación ciudadana.

#### **7.4.1 Integración Regional.**

En el caso específico de las relaciones entre Bogotá y el conjunto de municipios de Cundinamarca, los desequilibrios territoriales han tenido diversas manifestaciones propias de la expansión espontánea expresadas en la concentración de la población y las actividades económicas en los centros urbanos y a través de los corredores regionales los cuales a su vez son el canal de intercambio de mercancías vías de comunicación y los flujos de personas.

Otro fenómeno asociado al desarrollo urbano propio de las grandes ciudades tiene que ver con la migración del campo a la ciudad, la centralización política y los desequilibrios ambientales, económicos y sociales que genera un sistema monocefálico con un núcleo dominante pendulando en un sistema administrativo débil por la falta de institucionalidad y competencias para la toma de decisiones conjuntas de índole supra municipal.

No es extraño, entonces, que la calidad de vida descienda en la medida que la región no logre mejorar su relacionamiento en un sistema de ciudades conectadas con centros urbanos especializados y complementarios. De aquí la necesidad de mejorar la integración no solo en el ámbito físico, sino también institucional, social, económico y ambiental, para mejorar el desempeño competitivo del territorio y elevar los niveles de calidad de vida de la población.

En este contexto, una apuesta por la distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en el territorio, aunque no resulta tarea fácil, contribuirá sin duda a la mayor calidad de vida tanto de Bogotá como de sus municipios vecinos. Para ello se hace un llamado a la necesidad de avanzar en los acuerdos institucionales y políticos, públicos y privados propios de la región, así como en el desarrollo de los instrumentos de planificación de la agenda regional bien descritos en el proyecto de articulado y en el DTS, recogidos en todo caso del actual POT.

La propuesta de modificación excepcional del POT deberá entonces fortalecer la visión regional, involucrando las dinámicas económicas al planeamiento territorial y precisando las estructuras funcionales y ambientales como plataformas para el intercambio y la sostenibilidad; así mismo deberá dar preponderancia a:

- **Crear condiciones para un desarrollo humano de los habitantes de Bogotá y la región**

El desarrollo humano debe ser un proceso en el que una sociedad mejore las condiciones de vida de los ciudadanos a través de un incremento de los bienes y servicios con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos.

En este sentido, se resalta la importancia que el MEPOT le otorga a la dimensión de equidad como una condición para el desarrollo humano, ampliando las oportunidades para personas con limitaciones físicas y población vulnerable, posibilitando su vinculación a proyectos de obra pública y de servicios estatales, así mismo, se reconoce la preocupación del ordenamiento territorial en su intención de reducir la segregación y acercar a las personas con menos

oportunidades, a los servicios sociales y a las zonas de empleo. Sin embargo y como ya se ha anotado a lo largo de esta reflexión, la inequidad territorial también requiere llevar los servicios y las actividades productivas a las zonas más deficitarias y con mayor concentración de población en condiciones de marginalidad.

Así mismo, la redistribución tanto de los servicios sociales y el espacio público mediante la generación y construcción de nuevas infraestructuras en las zonas deficitarias de la ciudad contribuirá en forma decisiva a reducir la segregación y ofrecer mejores alternativas para elevar las condiciones de calidad de vida de la población.

Por último, no se puede olvidar que el ordenamiento debe propiciar condiciones favorables para el desarrollo de la innovación, el conocimiento, es por ello que la ciudad debe mejorar sus canales de información y promover el desarrollo tecnológico en las actividades privadas y los servicios urbanos.

- **Ocupación ordenada del territorio bajo una estrategia productiva**

La estrategia deberá reconocer las vocaciones económicas y los potenciales productos y encadenamientos económicos que han identificado a la región particularmente aquellos con alto valor agregado y desarrollo de tecnologías limpias. Como se anotó en numeral 7.3 La innovación y el Capital Humano, la agroindustria y la biotecnología se consolidan en el Distrito y la región como un mercado creciente y con potencial exportador que requiere infraestructura para su consolidación, plataformas logísticas para su gestión y canales de distribución y comercialización acordes a la demanda.

#### **7.4.2 Simplificación Normativa.**

En la propuesta del POT se pretende integrar en un solo cuerpo los actos administrativos que hoy reglamentan las actuaciones urbanísticas y eliminar otros asociados a normas anteriores, generando un instrumento con normas urbanísticas sencillas y de fácil comprensión, que reduzcan y eliminen tramites. Sin embargo este propósito no puede entenderse como cumplido hasta tanto los documentos que hacen parte integrante de la propuesta de modificación (DTS, Cartografía y Articulado) no completen el marco normativo estructural, aseguren su articulación y armonización técnica, definan y aclaren los procedimientos para la aplicación de la norma sin dejar de lado el sistema derogatorio y/o transitorio.

Al respecto se reitera que la estandarización o generalización de la norma no puede ser un criterio de simplificación y que sumado a la reglamentación futura de normas estructurales aumentarán el marco de incertidumbre reduciendo la confianza y la inversión privada.

Adicionalmente, la norma debe asegurar su fácil comprensión, situación que no se cumple dada la diversidad e inclusión de nueva terminología y ecuaciones aplicables para el desarrollo de los proyectos que decididamente incurrirán en equívocas interpretaciones técnicas. Prueba de ello es que el MEPOT reconoció a través del artículo 268, la necesidad de elaborar posteriormente, una cartilla pedagógica para la aplicación de la norma urbana. Función que le delegó a la SDP sin establecer un tiempo límite.

Algunas otras situaciones normativas encontradas en el articulado del MEPOT pueden generar interpretaciones distintas o abrir nuevos y complejos escenarios de debate en la ciudad. A modo de ejemplo se cita el artículo 273 por el cual se permite la construcción de VIP en áreas de cesión

destinadas a equipamiento sin que aplique la transferencia del derecho de propiedad. Al respecto se llama la atención sobre el efecto que esta decisión podrá traer a la ciudad y queda la duda sobre la figura que se utilizará para asignar las viviendas a los beneficiarios sin un título de propiedad.

Por último, se recomienda revisar a profundidad el artículo 523 por el cual el proyecto de revisión, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Este mandato ampliará aún más el marco de interpretación debido a 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. Por tal razón la Administración Distrital deberá ser más explícita en aclarar los artículos y contenidos que ésta propuesta de modificación deroga, modifica, acoge o incluye respecto de las normas anteriores en la materia.

Siendo una de las motivaciones para la revisión del POT, la simplificación normativa, se debe dar mayor claridad

#### **7.4.3 Gestión público – privada.**

La armonización de la gestión pública busca generar lazos de confianza con el sector privado, creando un ambiente propicio donde las relaciones entre ambos sectores constituyen un logro participativo en el desarrollo social de la ciudad, donde todos contribuimos en un beneficio común y de alto impacto.

La gestión público - privada es la confluencia integral de los sectores, para dar soluciones conjuntas, con compromiso ético, moral y social. Las políticas públicas se definen mejor en un terreno político en donde lo importante son las relaciones e intercambios que de manera regular se puedan construir entre actores públicos y privados.

Es de precisar que la acción pública se ha venido transformando en la medida en que el sector privado participa en la provisión o prestación de bienes y servicios públicos. De tal manera, que además de constituir un factor determinante para el crecimiento, las empresas adquieren nuevos compromisos con relación a sus impactos sobre la sociedad y el medio ambiente. En consecuencia, las empresas no pueden eludir su responsabilidad y su capacidad para participar en el diálogo sobre la construcción de la sociedad presente y futura con el objetivo último del desarrollo.

Teniendo esto como premisa el MEPOT debe recoger las iniciativas que la ciudad ha construido durante los últimos años, así como incorporar y priorizar los proyectos urbanos estratégicos para el logro de los objetivos del Plan, garantizando en todo caso, un marco normativo estable e instrumentos adecuados para la gestión del proyecto que garanticen la rentabilidad esperada tanto para la ciudad como para el inversor o promotor. Así las cosas, cobra sentido insistir en la transformación y revitalización de la zona industrial de Puente Aranda, el desarrollo del proyecto Innobo, el entorno al Aeropuerto El Dorado y el plan parcial de Estación Central, áreas de actividad económica intensiva con estudios bastante elaborados que permitirán la toma de decisiones a corto plazo, así como también la transformación urbana de sectores económicos estratégicos como ya se dijo en los capítulos anteriores donde los encadenamientos productivos en las áreas de actividad económica intensiva se constituyen en una oportunidad para fortalecer los ámbitos de gestión público-privada que tanto necesita la ciudad para transformar su plataforma urbano-regional y reconstruir sus estructuras sociales y económicas.

#### **7.4.4 Procesos de participación y concertación.**

El derecho de la ciudadanía a intervenir en los asuntos públicos es un elemento básico de la democracia. El concepto de participación ciudadana se ha asociado con el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la elaboración de políticas públicas, complementando la legitimidad del sistema representativo, que otorga al Gobierno la capacidad de tomar las decisiones que crea más oportunas, en un marco de legalidad y transparencia, pero mejorándolo con un sistema participativo.

En este sentido, es de precisar que el proceso de participación liderado por el Distrito, a pesar de las recomendaciones del Consejo Territorial de Planeación Distrital, no supero el 1% de la población ciudadana, indicando con esto una baja representatividad de la ciudadanía en uno de los proyectos de política pública más importantes. Además del bajo resultado cuantitativo en la participación, el indicador cualitativo tampoco es muy alentador en razón a que las metodologías de los cabildos se enfocaron principalmente en informar a los asistentes los contenidos generales y las intenciones del MEPOT con un idioma técnico sin abrir espacio suficiente a la concertación de los temas específicos que desarrollan el cuerpo normativo.

Adicionalmente, la participación debe atender diferentes niveles, actores, y ámbitos en correspondencia al tema que se pretende concertar. Así las cosas, la metodología para la concertación de un POT debe ser diferente a las que se emplea en la escala local de concertación de un proyecto urbano o una norma cuyo ámbito local afecta a una comunidad en particular. Tanto el nivel de cualificación de los actores públicos y privados como el nivel de los temas debe ser acorde al objetivo propuesto, en caso contrario seguirá sucediendo lo que hasta la fecha el proceso de participación ha producido en la ciudad. De igual manera, se recomienda a la Administración asegurar celeridad y precisión en las respuestas a las inquietudes, comentarios o recomendaciones que la ciudadanía presenta a las entidades en cumplimiento con el proceso establecido por el Distrito.

Así mismo y a futuro ganan importancia los aspectos relacionados con los mecanismos de evaluación y seguimiento que se tendrán al Plan de Ordenamiento Territorial (sistema de planificación, el seguimiento y evaluación, la rendición de cuentas y el Consejo Territorial de Planeación Distrital) ya que la propuesta como esta en este momento es solamente de cumplimiento.

Los espacios de participación tienen una misión clave: contribuir al diseño de políticas públicas. La esencia de estos espacios, su razón de ser, es que sean un espacio de deliberación, consulta y propuesta con el objetivo de enriquecer el conocimiento de la realidad de la ciudad y mejorar la toma de decisiones.

## **8. Conclusiones**

- Se debe poner especial atención a la armonización de los documentos técnico de soporte, la cartografía y el proyecto de articulado para garantizar coherencia normativa.
- Definir las prioridades, estrategias, acciones y tiempos para que los objetivos de la estrategia regional señalados en el proyecto de MEPOT puedan concretarse en armonía con la estrategia de ordenamiento urbana y regional.

- La integración socioeconómica del territorio debe cumplirse no solo con la promoción de VIP en el centro ampliado, sino también con la garantía del Estado en promover y facilitar condiciones para la generación y consolidación de los servicios urbanos de calidad, la generación y crecimiento de actividad productiva en las áreas fuera del centro ampliado.
- Compactar el área central de la ciudad para reducir las presiones de urbanización en los bordes tiene sentido siempre y cuando se garanticen las condiciones de infraestructura, normativas, jurídicas, financieras y administrativas suficientes para lograr los objetivos del modelo de ordenamiento. De lo contrario, la estrategia puede ser contraria a los propósitos y presionar el desarrollo de urbanizaciones y actividades económicas en la Sabana, donde se ofrece más suelo y más barato, más facilidades, menos obligaciones y mayor agilidad en los procesos de aprobación de licencias.
- La norma urbana está formulada en función de las posibilidades del PREDIO y no en las oportunidades del PROYECTO URBANO. Esto consolida la forma de hacer ciudad predio a predio y se pierde la oportunidad de aprovechar las economías de escala, fomentar proyectos de ciudad integrales, generar acciones urbanísticas de largo plazo y motivar la participación público-privada en la construcción de la ciudad.

Adicionalmente, induce a que el mercado genere infraestructuras de pequeña escala y baja cualificación (subdivisión predial o arquitectónica) para evitar las obligaciones y cargas del MEPOT.

- La mezcla de usos es una estrategia que requiere establecer las reglas de juego claras, un marco regulatorio completo, una institucionalidad articulada y adecuada capaz de garantizar el seguimiento y control urbano.
- Dejar al mercado la formulación de las operaciones estratégicas y su aprobación en cabeza de la SDP distorsiona la visión estratégica del modelo social y económico del ordenamiento y puede generar escenarios de corrupción.
- El Espacio público resultado de las cesiones no garantizará la consolidación de un sistema integral y articulado si no se determinan las áreas donde se prioriza la generación del Espacio Público y la forma de regular los fondos de compensación.
- La incertidumbre jurídica que genera la norma urbanística por la no reglamentación oportuna, traslado de competencias a funcionarios, elevadas cargas y obligaciones, o controversias con normas de orden superior, desincentivarán la inversión y fomentarán la urbanización espontánea en municipios vecinos. Se contraviene el modelo compacto y se atenta contra la sostenibilidad.
- Precisar el marco regulatorio estratégico para garantizar que el principio de simplificación normativa se cumpla sin generar marcos de incertidumbre para la inversión.