



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Diciembre de 2018 N°16

# Bogotá Económica



« El horizonte de la  
Planificación en Bogotá »



# CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

## **Director**

Juan Carlos Granados Becerra  
Contralor de Bogotá

## **Comité de Publicaciones**

Andrés Castro Franco  
Carlos Gabriel Camacho Obregón  
Carmen Rosa Mendoza Suárez  
Sandra Ávila Forero  
Bernardo Umbarila Suárez

## **Editor**

Clara Viviana Plazas Gómez

## **Coordinación Editorial**

Carmen Aldana Gaviria  
Nidia Luz Ariza Rojas

## **Colaboradores**

Aureliano Amaya Donoso  
Carlos Camacho Obregón  
Neyfí Castro Veloza  
Mauricio Alejandro Echeverry  
Olga Lucía Garzón  
Carlos Alberto Gómez Silva  
María Alejandra Gómez Jiménez  
Luis H. Guío Suárez  
Diana Hernández  
Jairo Latorre Ladino  
Jorge Arturo Hernández López  
Silvia López-Casas  
Carlos A. Moreno L.  
Andrés Ortiz Gómez  
Gustavo Alirio Ortiz Orjuela  
Gustavo Ramírez Páez  
David Ruíz Árias  
Elimeleth Tapías Árias  
Luis Felipe Terán Cárdenas

## **Portada**

Oficina Asesora de Comunicaciones  
Contraloría de Bogotá D.C.

## **Caricatura**

Kevin Kenny Kurmen Calderón

## **Diagramación**

Jhon Alexander Peña Romero  
Oficina Asesora de Comunicaciones

## **Fotografía**

Oficina Asesora de Comunicaciones

## **Impresión**

Subdirección Imprenta Distrital -DDDI

ISSN: 2145 – 1036  
Contraloría de Bogotá  
Cra. 32A No. 26A-10 piso 14  
Tel. (571) 335 88 88 ext. 11415  
[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

E-mail:  
[caldana@contraloriabogota.gov.co](mailto:caldana@contraloriabogota.gov.co)

## **Nota del Editor**

La Revista Bogotá Económica fue creada para presentar análisis de diferentes aspectos económicos y sociales de la ciudad. Se constituye en un foro abierto que recoge opiniones de diversos sectores. Por tanto, lo expresado aquí es responsabilidad de los autores de cada artículo y no compromete la posición institucional de la Contraloría de Bogotá.

Agradecemos la participación de quienes colaboraron en la presente edición.



CONTRALORÍA  

---

  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

# Sumario

- 03 Editorial**  
El Horizonte de la Planificación en Bogotá
- 04 Economía y finanzas públicas**  
Los compromisos con la OCDE y el papel de las Regiones y Ciudades.  
*Nidia Luz Ariza Rojas*
- 09 Informe especial**  
La planificación de Bogotá a largo plazo; un reto histórico  
*Andrés Ortiz Gómez*
- El Fondo de Agua de Bogotá, un Instrumento de Planeación Hídrica  
*Diana Hernández, Silvia López-Casas, Mauricio Alejandro Echeverry*
- Uso de la información de Catastro Bogotá para el conocimiento de la ciudad: Un estudio de caso para el deprimido de la 94  
*Aureliano Amaya Donoso, Jorge Arturo Hernández López y Carlos Alberto Gómez Silva*
- Expectativas Ciudadanas sobre la Revisión del POT anunciada por la Administración del Distrito Capital. *Gustavo Ramírez Páez*
- Integración Regional: una meta para la articulación de Proyectos Urbanos entre Bogotá y la Región  
*Carlos A. Moreno L.*
- El horizonte de la Planificación en Bogotá bajo la óptica del Bien Común  
*Olga Lucia Garzón y Luis H. Guío Suárez*
- 39 Políticas públicas y control fiscal**  
Reflexiones sobre la planificación territorial de Bogotá en vía de la reformulación del POT  
*Luis Felipe Terán Cárdenas*
- El Catastro en Colombia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS  
*Gustavo Alirio Ortiz Orjuela*
- Expansión Urbana: una Amenaza para Bogotá D.C  
*Carlos Gabriel Camacho Obregón y María Alejandra Gómez Jiménez*
- 54 Reseña**  
Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036. CEPAL, febrero 2018  
*Reseña por: Elimeleth Tapias Arias*
- 58 Estadísticas**  
*Neyfy Castro Veloza, Jairo H. Latorre y David Ruiz Árias*
- 60 Caricatura**  
*Kevin Kurmen Calderón*



## El Horizonte de la Planificación en Bogotá

La edición número 16 de la Revista Bogotá Económica se dedica al tema de la planificación. La ciudad se encuentra en un momento determinante para su futuro, ya que se está ad portas de la formulación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial-POT y las evaluaciones efectuadas sobre el cumplimiento del anterior POT mostraron serias dificultades, entre ellas, la falta de coordinación entre instrumentos de corto plazo como los planes de desarrollo, con los de largo plazo como el POT, que dejaron sin ejecución muchas iniciativas; la falta de una visión regional que no permitió armonizar el POT de Bogotá con los de los municipios en su área de influencia; y el rezago en los temas ambientales. Aspectos que se espera que se superen con el POT que se aprobará para los próximos años.

Por otra parte, el país y la ciudad están comprometidos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS. En especial, las ciudades cumplen un papel protagónico en un mundo cada vez más urbanizado, porque deben asumir la responsabilidad de trabajar por la superación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, y el uso adecuado de los recursos. Lo que obliga a repensar las funciones económicas, sociales y ambientales de las ciudades. Con este propósito organizaciones como la CEPAL sugieren la adopción de una Nueva Agenda Urbana-NAU implementada a través de un Plan de Acción Regional que ayude en la formulación de políticas, la adopción de marcos legales, acciones e intervenciones que reconozcan a las ciudades como un “macro bien público”, es decir, un espacio donde se materializan los derechos de todos.

Adicionalmente, la reciente aceptación de Colombia como miembro de la OCDE trae consigo compromisos para el gobierno nacional, pero también para los departamentos y municipios. A nivel territorial, supone mejorar en los aspectos como: la gestión y control de las inversiones, la eficiencia del sistema general de participaciones y el sistema de regalías. Además, las recomendaciones también hacen referencia a temas ambientales, de uso del suelo y medios de transporte, y de acceso a la educación, a la vivienda y a los servicios de salud.

Todos estos aspectos forman un marco general a considerar en el horizonte de planificación de la ciudad en el largo plazo, el cual es cada vez más complejo y compromete no sólo a la Administración Distrital, sino también a las instituciones públicas y privadas, y a todos los habitantes de Bogotá, para generar conciencia sobre el uso sostenible de los recursos y en general sobre nuestro papel como ciudadanos, en aras de trabajar por el futuro de esta gran metrópoli ■

**Juan Carlos Granados Becerra**  
Contralor de Bogotá, D.C.

*Nidia Luz Ariza Rojas*

# Economía y finanzas públicas

## Los compromisos con la OCDE y el papel de las Regiones y Ciudades.

*La aceptación de Colombia como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE, firmado el 30 de mayo, supone compromisos para el gobierno nacional, pero también para los gobiernos departamentales y municipales, y dentro de estos, vale la pena reflexionar sobre el papel de las ciudades, y especialmente sobre el rol de Bogotá, como principal centro social y económico del país.*

La OCDE denominada como “el club de las buenas prácticas” basa su accionar en principios, como: la defensa del libre mercado, la democracia pluralista y el desarrollo sustentable, con el fin de lograr la prosperidad, luchar contra la pobreza y disminuir la desigualdad, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad financiera y contribuyendo al desarrollo económico mundial<sup>1</sup>.

Para esta aceptación el país ha recorrido un largo camino<sup>2</sup> y se ha sometido a la evaluación de diversos comités que han examinado, entre otros, aspectos como: economía, comercio, inversión, empleo, educación, salud, mercados financieros, competencia, integridad, política

fiscal, política regulatoria, desarrollo territorial, medio ambiente, y gobernabilidad pública y corporativa. El objetivo es identificar áreas prioritarias para posibles reformas y examinar la formulación de políticas públicas, con base en la experiencia de los países miembros, pero fomentando, además, una mayor interacción con los ciudadanos.

Entre las recomendaciones para Colombia están: el aumento del gasto público en educación, mejorar los bajos logros educativos de los estudiantes y de la población adulta, mejorar la organización del sistema de salud y reformar el sistema pensional, lograr mayor desarrollo del gobierno digital y mejorar el tema de la integridad con mayor transparencia y ren-

dición de cuentas. También se ha mencionado la necesidad de trabajar en temas laborales (promover formalización y proteger derechos de los trabajadores), seguridad, propiedad intelectual y gestión de riesgos. Es una agenda de largo plazo, para la adopción de estándares internacionales en cada área.

En cuanto al desarrollo territorial, las recomendaciones de la OCDE se han centrado en los siguientes temas<sup>3</sup>:



Funcionaria Dirección de Estudios de Economía y Política Pública



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.

1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. En: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

2. El proceso de adhesión inició oficialmente el 29 de mayo de 2013

3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. Serie Mejores Políticas. Colombia, Políticas Prioritarias para un desarrollo inclusivo. Enero 2015

- Mejorar la gestión y el control de las inversiones regionales, con una mejor coordinación entre las administraciones de los diferentes niveles. Especialmente a través de marcos de planeación y presupuestos plurianuales, y la implementación de observatorios regionales y asesoramiento técnico.
- Mejorar la eficacia de las transferencias regionales del Sistema General de Participaciones-SGP, reduciendo las partidas destinadas a fines particulares, es decir reducir la inflexibilidad, con simplificación de criterios y mecanismos de compensación. Además, mejorar la coordinación con el Sistema General de Regalías-SGR, el cual debería dirigirse hacia proyectos regionales de gran escala. Lo que apunta a priorizar la destinación de estos recursos.
- Mejorar los derechos relacionados con la tierra y su uso, agilizar la formalización y fortalecer los derechos existentes en materia de propiedad.
- Mejorar el marco reglamentario del transporte urbano, con mayor eficiencia en la gestión del transporte comercial y cumplimiento de la reglamentación local en materia de transporte público. Además, realizar inversiones en infraestructura para proteger el uso de bicicletas y para peatones.

- Fortalecer la gestión medioambiental en los diferentes niveles de gobierno, con una definición más clara de funciones y responsabilidades. Promover mayor uso de impuestos y tasas relacionadas con el medio ambiente.

- Mejorar las estadísticas territoriales necesarias para promover el diseño de políticas.

- Reforzar la capacidad administrativa subnacional, las políticas interregionales y la coordinación fiscal.

Con estas recomendaciones, la OCDE llama la atención sobre la necesidad de mejorar la capacidad administrativa de las regiones y la efectividad de las inversiones que se financian con el SGP y SGR.

También es claro para la OCDE que, en el denominado “Siglo Metropolitano” que estamos viendo, las ciudades juegan un papel determinante en todos los ámbitos: político, económico, ambiental, etc, dado que más del 50% de la población habita en estas<sup>4</sup>.

Según esta Organización, para que las ciudades funcionen bien requieren de la combinación de muchos factores, entre ellos: un sistema de gobernanza adecuado; planificación del uso del suelo para lograr un equilibrio entre la protección de los barrios existentes, los espacios verdes y las nuevas construcciones; provisión de transporte público integrado

con esquemas de cobro universal y tiempos de transferencia más cortos; regulación del uso del transporte privado; gestión del riesgo ante eventos inesperados o desastres; y mejorar aspectos de convivencia que generen confianza entre los residentes.

Pero el problema más importante que deben afrontar las ciudades, especialmente las más grandes, es la desigualdad. Que según la OCDE se ha ampliado en las últimas décadas, con la consecuente exclusión social de grupos sociales, como: inmigrantes, minorías étnicas y, en general, hogares de bajos ingresos. Por ello, el reto para quienes formulan políticas es asegurar un adecuado acceso a la educación, la salud y demás servicios públicos, para todas las clases sociales, incluyendo en esto el acceso a empleos formales.

Las ciudades son importantes para que el crecimiento sea inclusivo, ya que es allí donde se genera gran parte de la riqueza de las naciones y permiten la movilidad social de las personas con mejoramiento de ingresos, educación y empleo, lo cual, se ve frenado

*El objetivo es identificar áreas prioritarias para posibles reformas y examinar la formulación de políticas públicas*

4. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. El Siglo Metropolitano. Entendiendo la Urbanización y sus consecuencias 2015. En: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.

por las desigualdades, la baja calidad de los servicios, la fragmentación de los mercados laborales y la rigidez institucional.

Se han señalado como prioridades de política para lograr ciudades más inclusivas, las siguientes<sup>5</sup>:

- Promover empleo de calidad para todos: fomentar el empleo en industrias relevantes a nivel local, dar apoyo a cooperativas de trabajadores, invertir en formación y facilitar emprendimientos.

- Mejorar acceso igualitario a la educación: con programas controlados para la elección de colegios y subvenciones, e invertir en programas de educación de primera infancia y programas de formación vocacional.

- Construir mercados de vivienda urbana más inclusivos: con un mejor diseño de las subvenciones de vivienda y eliminar barreras normativas para el desarrollo de viviendas asequibles y de calidad.

- Ofrecer transporte accesible y sostenible: evaluar el impacto combinado de transporte, vivienda y otras inversiones en diferentes grupos sociales, utilizar subsidios a operadores de transporte



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.

para que apliquen tarifas próximas a recuperación de costes y reforzar la participación ciudadana en procesos de planificación del transporte.

- Promover vecindarios más saludables y con servicios públicos de confianza: facilitar el acceso a la salud y otros servicios esenciales como el agua, desarrollar estrategias de renovación urbana y de justicia ambiental, para tener acceso justo a las ventajas del medio ambiente y control de riesgos.

Estas recomendaciones son aplicables a Bogotá, la cual actualmente es reconocida como una Megaciudad a nivel mundial, considerando no sólo sus límites administrativos, sino también su zona de influencia con los municipios vecinos. Esto en razón a que está experimentando el mismo fenómeno de metropolización, que se ha presentado en las grandes aglomeraciones urbanas<sup>6</sup> con sus diversas problemáticas

(crecimiento demográfico, migraciones, segregación, deterioro ambiental, etc.) que requieren atención.

La ciudad que aporta el 25,7% del PIB (2016) y concentra el 16,4% de la población (2017), sin duda tiene un papel preponderante en el proceso de adaptar estas recomendaciones a sus propias realidades.

Si bien Bogotá experimentó en lo corrido de este siglo un mejoramiento en sus indicadores de pobreza y pobreza extrema, en los últimos años se ha visto un estancamiento en estos indicadores. En pobreza monetaria pasó de 31,7% en 2002 a 10,1%, su punto más bajo, en 2014 y en 2017 está en 12,4%, y en pobreza extrema 7,1% en 2002, 1,6% en 2013, su nivel mínimo, y se incrementó a 2,4% en 2017.

En cuanto a la desigualdad, medida por el Gini, se tenía un in-

5. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. Ciudades al Servicio de Todos: datos y medidas para un crecimiento inclusivo. Resumen de políticas. Octubre 2016. En: [https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/making-cities-work-for-all\\_9789264263260-en](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/making-cities-work-for-all_9789264263260-en) 6. Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales. ¿La Región Capital, una megalópolis?. Noviembre 2016. En: <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Planeación>.



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.

dicador de 0.571 en 2002, bajó hasta 0.497 en 2012, volvió a subir a 0.504 en 2013 y en 2017 se sitúa en 0.498, así que en los últimos 16 años los progresos no han sido muy significativos en este indicador<sup>7</sup>.

Las evaluaciones de pobreza por localidades también muestran una ciudad segregada. En la medición de pobreza monetaria encabezan Usme y Ciudad Bolívar, como las de mayor porcentaje de población bajo la línea de pobreza, seguidas de Bosa, Santafé y San Cristóbal. En pobreza ex-

tema, también están entre las de mayor porcentaje Ciudad Bolívar, Usme y Bosa. Mientras que en las localidades del norte y nororiente se registran porcentajes menores de pobreza<sup>8</sup>.

Además, en temas de vivienda se tiene una situación similar; el déficit cuantitativo se presenta principalmente en: Santafé, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Usme y Bosa, y el déficit cualitativo, en Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y Santafé<sup>9</sup>.

En materia de educación el Distrito presenta altas coberturas en educación básica y media, pero debe trabajar mucho más en

primera infancia y en educación superior, y también en el mejoramiento de la calidad en todos los niveles.

Por último, se puede afirmar que las recomendaciones en materia de mejoramiento de transporte urbano son una necesidad para el Distrito, dado que la implementación del Sistema Integrado de Transporte-SITP no ha podido completarse, tiene déficit operacional y la percepción del servicio es negativa por parte de la ciudadanía.

Son muchos los ámbitos en que las recomendaciones de la OCDE pueden ayudar a afianzar las políticas del Distrito Capital, en coordinación con las políticas regionales y nacionales.

De esta manera, la entrada en esta Organización puede ser una oportunidad importante para examinar las experiencias internacionales y tomar lo pertinente de estas, considerando las propias necesidades y posibilidades de la ciudad, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes ■

*Las ciudades son importantes para que el crecimiento sea inclusivo*

7. Departamento Nacional de Estadística-DANE. Pobreza Monetaria y Gini por Ciudades. Serie 2002-2017. Marzo 22 de 2018.

8. Departamento Nacional de Estadística-DANE. Encuesta Multipropósito para Bogotá 2014.

9. Ibid

*Andrés Ortiz Gómez / Diana Hernández/ Silvia López-Casas/ Mauricio Alejandro Echeverry/  
Aureliano Amaya Donoso/ Jorge Arturo Hernández López / Carlos Alberto Gómez Silva/  
Gustavo Ramírez Páez/ Carlos A. Moreno L/ Olga Lucia Garzón y Luis H. Guío Suárez .*

---

# Informe especial

VENTAS  
INFORMES  
AQUÍ  
319 588 1896

colsubsidio



Secretario Distrital de Planeación

## La planificación de Bogotá a largo plazo; un reto histórico

*Bogotá históricamente tiene una intensa dinámica de crecimiento que incluso, en el último siglo, ha desbordado sus límites geopolíticos, dando un salto sobre el río Bogotá y empezando a ocupar de manera poco densa la Sabana. Actualmente es una ciudad densa y compacta, de más de 8.000.000 de habitantes.*

Para el 2031, vigencia del próximo Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Bogotá y su región colindante<sup>1</sup> tendrán que prever aproximadamente 1,2 millones de viviendas adicionales a las existentes, lo cual supone un reto importante, ya que la ciudad metropolitana debe generar aproximadamente el 50% su oferta de vivienda actual<sup>2</sup> en tan sólo 12 años (SDP, 2018).

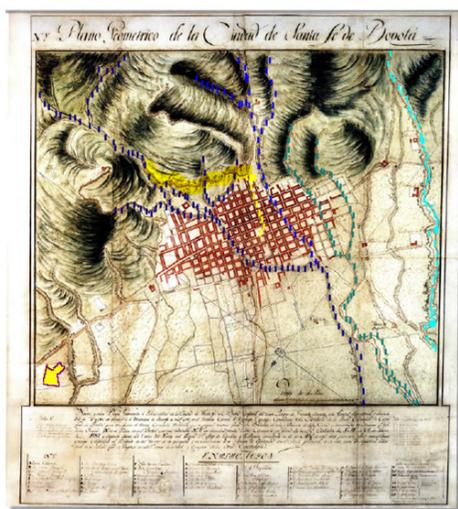
Este desafío, y los que conlleva ubicar en el territorio al millón de personas, sólo se pueden afrontar con un adecuado planeamiento urbano a corto, mediano y largo plazo.

En medio de su proceso de crecimiento, la ciudad ha llevado a cabo importantes esfuerzos de planeamiento los cuales daremos cuenta a continuación. Además, el presente artículo realizará una evaluación del Decreto 190 de 2004, POT vigente para el Distrito Capital, y subrayará unas lecciones aprendidas que se están incluyendo como aspectos estratégicos del planteamiento de la administración de Enrique Peñalosa para la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá.

### Recuento de la historia de la planificación urbana en Bogotá

La historia de la planificación urbana de Bogotá inicia poco después de su fundación con el trazado español característico del Centro Histórico - La Candelaria. Se conocen algunos croquis tempranos de la Provincia de Santa Fe, realizados por Diego Torres y Moyachoque que datan del año 1578 (Cuéllar y Mejía, 2007), pero el plano geométrico más antiguo, reconocido, de Santa Fe de Bogotá es del año 1791, de Domingo Esquiaqui. Este plano resalta uno de los aspectos clave en los procesos de planificación: la localización estratégica. En ese entonces, el asentarse cerca al agua - ríos, de los materiales combustibles y de construcción - bosques y tener una visual sobre el territorio - estar sobre la falda de las montañas, definía a Santa Fe de Bogotá como uno de los puntos estratégicos de la Sabana cundiboyacense. (Plano 1).

Plano 1.



Fuente: Cuéllar y Mejía, Atlas Histórico de Bogotá, 1791-2007 (2007). Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC).

1. Comprende 16 municipios que rodean a Bogotá: Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopó, Tabio, Tocancipá y Zipaquirá.

2. 2.652.084 unidades de vivienda en Bogotá a 2017 (SDP, Encuesta Multipropósito 2017).

Se podría decir que, durante el siglo XIX la ciudad se fue expandiendo a lo largo de los ejes comerciales regionales sobre caminos antiguos, determinando el crecimiento del tejido urbano original. Además, la organización de los usos del suelo fue dominada por unos hitos muy puntuales de equipamientos públicos (plazas, hospicios, iglesias, monasterios, colegios, la cárcel, entre otros). Estos equipamientos se convierten en elementos de orientación de las actividades urbanas y determinan el crecimiento de Bogotá.

## Plano 2.



Fuente: Alba Castro, José Miguel (2013). El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Artículo de Investigación.

Adicionalmente, la ciudad empieza a zonificarse a partir de parroquias como Las Nieves, Santa Bárbara, San Victorino, Las Aguas, Las Cruces o Egipto (Cuéllar y Mejía, 2007). De acuerdo con el plano de Manuel José Peña de 1908, el tejido urbano se consolida con un predominante uso residencial y se mantiene la tensión entre centro (el Congreso, el colegio San Bartolomé, la Casa Municipal, las galerías comerciales Arrubla), y la periferia (la cárcel y la policía al norte; el cementerio y la estación de La Sabana, al oriente; la plaza de Las Cruces, al sur) por medio de usos institucionales.

El gran reto del siglo XX lo determinó el proceso de crecimiento del tejido urbano en las periferias de la ciudad colonial y fue atendido desde los años veinte por medio de propuestas de distintos tipos de ensanches (o expansiones) y de trazados

urbanos, los cuales propusieron por primera vez áreas de expansión de casi cuatro veces el tamaño de la ciudad, porcentajes de ocupación del suelo, jerarquías viales y diferentes tipos de usos (áreas residenciales, zona central y barrios obreros). Dando respuesta a esta necesidad de crecimiento, el Concejo Municipal creó la Dirección de Obras Públicas Municipales mediante el Acuerdo 6 de 1909 (Archivo de Bogotá - CO.11001. AB.012.08).

El urbanista austriaco Karl Brunner planteó en el año 1933 un cambio radical en la óptica hacia la organización zonal y barrial, introduciendo uno de los elementos fundamentales para planear ciudades de calidad: el espacio público. Las alamedas, avenidas y parques le dieron forma al Manual de Urbanismo publicado por la Imprenta Municipal en el año 1939 (Archivo de Bogotá). (Plano 2).

En 1948, tras el desafortunado y devastador efecto de “El Bogotazo” en el centro de la ciudad, se presentó una oportunidad única de replantear el ordenamiento y la forma del tejido urbano. El Plan Regulador de Le Corbusier de 1950 propone una nueva jerarquización vial desintegrando el tejido colonial y reemplazándolo por conjuntos habitacionales modernistas en altura, descentralizando los usos institucionales del centro histórico, proyectando nuevas actividades productivas y relocalizando el aeropuerto, entre otros<sup>3</sup>.

Este plan, y los planes de expansión del sistema de acueducto de la ciudad, sirvieron para repensar el crecimiento de la ciudad y los municipios colindan-

3. Le Corbusier. *Elaboration du Plan Régulateur de Bogotá. Etablissement du Plan Directeur*. Bogotá, 1950. Citado por Salazar (2016).

4. Usaqué, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme (Bitácora Urbano Regional, 2005).

tes. Tanto así que redundó en la anexión de seis municipios<sup>4</sup> dentro de un mismo ámbito administrativo durante la dictadura del General Rojas, en 1954. Es así como se conformó el Distrito Especial de Bogotá.

La propuesta del Plan Regulador fue revisada y modificada en las alcaldías del arquitecto Jorge Gaitán Cortés y del ingeniero Virgilio Barco Vargas durante la década de los años sesenta, planteando la expansión de la ciudad hacia el occidente y luego hacia el norte “buscando disminuir la segregación por estratos y densidades norte-sur, que existía desde el Plan Piloto (...) aceptando la aparición de zonas de actividad terciaria en áreas diferentes al centro tradicional” (Salazar, 2017). (Plano 3).

En 1968, el Decreto 119/68 crea un plano general de zonificación y mapa oficial de usos con el límite para la expansión de la ciudad. Se realizó un esfuerzo fallido de detener la expansión de la ciudad dentro de los linderos señalados en el plano de zonificación con el fin de evitar el encarecimiento de los servicios públicos y la destrucción de las tierras agrícolas.

Con el propósito de evolucionar esta nueva forma de ver el desarrollo urbano de Bogotá, se formuló el estudio de “Alternativas para el desarrollo de Bogotá”<sup>5</sup>, el cual propuso reestructurar la ciudad a partir de la conformación de nuevos centros de servicios dotacionales y de desarrollo

económico, para facilitar el desplazamiento “como alternativa al consumo excesivo de suelo de la urbanización y a la dependencia del automóvil” (Salazar, 2017).

Esta idea le daría forma al planeamiento de Lauchlin Currie en la década de los setenta denominado “Ciudades dentro de la ciudad” en donde se pretendía acercar la vivienda al empleo, conformando una estructura urbana descentralizada basada en la generación de polos de desarrollo mixto.

En 1979, el Acuerdo 7/79 incorpora el término de tratamientos urbanísticos, los cuales procuraban responder al carácter propio de cada sector, en función del proceso que debía orientar su desarrollo.

Se definieron las siguientes categorías: i) Desarrollo, ii) Rehabilitación, iii) Redesarrollo y iv) Conservación. Así mismo,

se definieron cuatro áreas de actividad sobre las cuales se podían aplicar los diferentes tratamientos: Áreas de Actividad Agrológica (AAA), Áreas de Actividad Múltiple (AAM), Áreas de Actividad Residencial (AAR) y Áreas de Actividad Especializada (AAE).

Se clasificaron en grupos los diferentes usos: Comercio y Servicios (4 grupos), Industria (3 grupos), Institucionales (3 grupos), Zonas Recreativas (2 grupos).

El Acuerdo 6 de 1990 tenía como meta articular el Plan General de Desarrollo con la reglamentación urbanística y armonizar las normas con la realidad de los territorios. Introduce ciertos elementos fijos en la estructura urbana (naturales, patrimoniales, de espacio público, inmuebles públicos e institucionales).

Plano 3.



Fuente: Cuéllar y Mejía (2007). Atlas Histórico de Bogotá, 1791-2007, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC).

5. Currie, L. Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá D.E. Centro de Investigación para el Desarrollo (CID), UN. Bogotá, 1969.

Este Acuerdo instauró una codificación urbanística y cartografía de vanguardia, así como el concepto de mitigación de impactos negativos relacionados a los usos del suelo.

El primer modelo del territorio distrital que se derivó de la formulación del POT de Bogotá, se organizó por medio de centralidades, áreas protegidas, espacios públicos y un sistema de movilidad, en donde se entendía que por medio de las centralidades se estructuraban los tejidos urbanos (Art. 6, DD619/00), definiéndolas como un conjunto de “núcleos urbanos configurados alrededor del Centro Metropolitano y en la periferia de la ciudad que hacen parte de la Estructura Urbana y que tienen como finalidad ordenar funcionalmente las áreas residenciales, permitiendo la descentralización de actividades y la generación de nuevos sub-centros” (Art. 135, DD619/00).

Además, es la primera vez que se prevén planes y proyecto a corto, mediano y largo plazo.

*El nuevo POT debe promover una planificación del territorio de Bogotá y sus municipios vecinos, a partir de la sostenibilidad integral*

## Evaluación del Decreto 190/04 POT 190

El Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento de Bogotá vigente, plantea un modelo de ocupación con las siguientes características:

A) Desconcentrado: fomento de una red de ciudades basado en centralidades y nodos, donde Bogotá es el nodo principal.

B) No Conurbado: límite a la expansión de infraestructura de servicios públicos para desincentivar el crecimiento y restringir la conurbación de Bogotá con la región.

C) Sostenible: delimitación y recuperación de elementos ambientales y cuerpos de agua como los Cerros Orientales, el río Bogotá o el Humedal Jaboque.

D) Participativo: creación de instrumentos de planificación intermedios para fortalecer las alcaldías locales, la participación ciudadana y las políticas de corresponsabilidad.

Además, el modelo de ocupación se basa en la superposición de tres estructuras interdependientes (Estructura Ecológica Principal, Estructura Funcional y de Servicios, y Estructura Socioeconómica y Espacial) y de la conformación de sistemas interconectados de espacio público, servicios públicos, movilidad y equipamientos que sirven de soporte de las estructuras previamente mencionadas.

Finalmente, el modelo de ocupación del Decreto 190/04 plantea un sistema jerárquico (escala regional, urbana y zonal), con el fin de garantizar un equilibrio de la Bogotá urbana y la mayoría de su territorio que se encuentra en suelo rural<sup>6</sup>.

Después de haber realizado un análisis interdisciplinario y exhaustivo del POT vigente, la Secretaría Distrital de Planeación resaltó cinco factores claves que limitaron ampliamente que el modelo de ocupación propuesto hoy sea una realidad. En primer lugar, los mecanismos de planeamiento regional terminaron siendo inoperantes para coordinar y concretar proyectos regionales entre Bogotá y los municipios vecinos, lo que limitó la ejecución de proyectos estratégicos.

Además, los instrumentos de escala intermedia, como Operaciones Estratégicas, Planes Zonales o Unidades de Planeamiento Zonal, tardaron tiempo en adoptarse o no se adoptaron los suficientes para que se materializara el modelo de ocupación propuesto. Esto generó una excesiva reglamentación complementaria (más de 1.200 actos administrativos adoptados desde la aprobación del POT vigente).

Adicionalmente, Bogotá implementó una reglamentación de usos exclusivos y normas urba-

6. Suelo Rural: 122.716 Ha (75%).  
Suelo Urbano: 37.945 Ha (23%).  
Suelo de Expansión: 2.974 (2%).

## Las dinámicas económicas de Bogotá soportan la tercera parte de la producción del país

nísticas muy rígidas (asimilando el zoning gringo), lo que llevó a que muchos sectores de la ciudad cuenten con usos existentes no permitidos en la reglamentación. Finalmente, el Plan de Ordenamiento no tuvo continuidad en las actuaciones estratégicas a largo plazo, ya que los Planes de Desarrollo de las administraciones siguientes, se alejaban cada vez más de las prioridades estratégicas de la ciudad. Esto, sumado a una dispersión en la toma de decisiones y la falta de coordinación entre los sectores, llevó a Bogotá a tener una normativa en algunos casos ineficiente, muy compleja de entender y poco práctica en su implementación.

### Retos para la formulación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá

Con el fin de darle respuesta a las necesidades actuales del territorio bogotano y después de absorber los aprendizajes de estos 14 años desde la implementación del POT vigente (Decreto 190/04), destacamos 11 retos principales que Bogotá debe afrontar para mejorar la calidad de vida de sus habitantes:

1. Bogotá es la ciudad del país que mayor crecimiento demo-

gráfico tiene en la actualidad; su crecimiento físico se refleja en los municipios cercanos y por esa razón debe buscar acuerdos supra-municipales para planear juntos los aspectos más críticos.

2. La huella ecológica de Bogotá tiene que ser más eficiente para tener el mínimo impacto negativo posible en los ecosistemas cercanos, protegiendo su entorno natural, el río Bogotá, las fuentes hídricas, la calidad del aire, y las áreas rurales.

3. El espacio público de la ciudad debe ser suficiente y de calidad; esto implica un esfuerzo importante para poder aprovechar de forma equilibrada los soportes físicos de la ciudad (parques, plazas y plazoletas) y lograr que los ciudadanos disfruten y protejan elementos naturales que hoy en día son inaccesibles como los Cerros Orientales.

4. Aunque Bogotá es la ciudad con mayor oferta de equipamientos para el apoyo al desarrollo social, su distribución es desequilibrada e implica un mayor esfuerzo para incrementar su capacidad de inclusión y mejorar las condiciones de vida de las mujeres y de las poblaciones más vulnerables.

5. Las dinámicas económicas de Bogotá soportan la tercera parte de la producción del país; para fortalecerlas se debe completar el sistema de transporte masivo de pasajeros, volver más eficiente la logística del transporte regional, por tierra y aire, e intervenir los sectores estratégicos de la ciudad

relacionados con la especialización inteligente y la innovación.

6. El modelo de ocupación de Bogotá, denso y compacto, implica un uso razonable del suelo que debe ser consolidado, incentivando usos múltiples y descentralizando las actividades económicas y los centros de servicios sociales, para disminuir los tiempos de desplazamiento de la población.

7. Tenemos zonas deterioradas estratégicamente localizadas y con un gran potencial para impulsar su renovación y la conservación del patrimonio construido del Distrito.

8. Las áreas rurales de Bogotá están constituidas por grandes elementos con valor ambiental que resaltan los valores culturales del paisaje andino, los cuales deben ser protegidos permitiendo y fortaleciendo los modos de vida campesina.

9. Debemos promover y ejecutar proyectos estratégicos, estructurantes y detonantes, así como programas replicables que, junto con la normativa, materialicen el modelo de ciudad y la sostenibilidad ambiental, social y económico de Bogotá.

10. La capacidad de integración del sector privado al desarrollo físico de Bogotá, implica un esfuerzo importante por simplificar los trámites y procesos administrativos relacionados con las normas urbanísticas.

11. El buen desempeño institucional de Bogotá implica el fortalecimiento de sus capacidades administrativas y la generación de espacios de intermediación entre los diferentes actores con el fin de ampliar la capacidad de gobernanza regional, rural, urbana y local.

### Visión del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Bogotá

El objetivo principal y fin último de la propuesta de revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá es mejorar la calidad de vida sus habitantes. Buscamos mejorar el bienestar general de la sociedad, el cual, en términos territoriales, se expresa en la disponibilidad de los soportes físicos necesarios para cualificar todos los aspectos de la vida cotidiana, como: medio ambiente sano, vivienda digna, espacios públicos suficientes y de calidad, áreas de trabajo, transporte público eficiente y el conjunto de edificaciones y equipamientos que se requieren para fomentar el desarrollo colectivo e individual.

Para lograr este fin, el nuevo POT debe promover una planificación del territorio de Bogotá y sus municipios vecinos a partir de la sostenibilidad integral, donde incorporen objetivos ambientales, sociales y económicos de manera conjunta y equilibrada. Esto con el objetivo de que se tomen acciones que garanticen la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

En primer lugar, Bogotá debe trabajar para convertirse en una ciudad ecoeficiente. Esto se logra siempre y cuando siga desarrollándose de forma densa, compacta y cercana. Además, la ciudad debe tomar acciones hacia la adaptación y mitigación del cambio climático con el fin de que llegue a ser un modelo de ciudad resiliente y de bajo consumo de energía. Tenemos la meta que todos tengamos acceso, conozcamos y disfrutemos de los cerros, las reservas naturales, los ríos y los humedales, y así los valoremos y protejamos.

Adicionalmente, creemos fundamental que la ciudad sea cada vez más democrática y equitativa y que todos tengamos derecho y acceso a lo público. Estamos convencidos que Bogotá debe proteger a sus ciudadanos más vulnerables, como a los niños, ancianos, mujeres, y las personas con discapacidad. Debemos garantizar el acceso universal al espacio público de calidad y a los equipamientos de salud, educación, recreación, y cultura.

Un tercer objetivo estratégico es que Bogotá y la región colindante sean cada vez más competitivos nacional e internacionalmente. Bogotá tiene el potencial de especializarse sobre sus fortalezas y particularidades con el fin de que ser más atractiva para atraer y retener el talento humano, la creatividad, y las empresas. Además, debe ofrecer un marco de seguridad jurídica y física para todos.

Finalmente, para que todo lo anterior sea factible, es indispensable fortalecer las instituciones y generar instancias que garanticen la gobernabilidad Distrital y local. Además, se debe constituir una gobernanza Metropolitana estable entre Bogotá y los municipios de la Sabana que permita planear conjuntamente el territorio, principalmente en aspectos relacionados con la estructura ecológica principal, movilidad y transporte público regional, servicios públicos, ocupación del suelo y la equidad financiera de los municipios ■

### Bibliografía

- Archivo de Bogotá (2018). La azarosa fundación de Bogotá, <http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/content/historia-bogota>
- Archivo de Bogotá (2005). CO.11001.AB.012.08, Secretaría de Obras Públicas.
- Bitácora Urbano Territorial, La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954 Volumen 1, Número 9, p. 122-127, Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (2014). Encuesta Multipropósito 2014 Bogotá D.C: Elaboración propia.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (2017). Análisis demográfico y proyecciones poblacionales de Bogotá D.C y Región. Bogotá D.C: Elaboración propia.
- Alba Castro, J. M. (2013). El plano Bogotá Futuro. Primer intento de modernización urbana, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Artículo de Investigación.

## El Fondo de Agua de Bogotá, un Instrumento de Planeación Hídrica

*Quizás uno de los mayores retos que enfrentará Bogotá en los años por venir es el suministro permanente de agua limpia a costos razonables. Alrededor del mundo la población está migrando hacia las ciudades con una rapidez asombrosa. Para el año 2050 se estima que el 75% de las personas vivirá en las ciudades.*

Actualmente allí se concentra el consumo de cerca del 75% de los recursos mundiales, a la vez que se estima que una de cada cuatro grandes ciudades en el mundo enfrenta escasez de agua<sup>1</sup>. El Distrito Capital no es ajeno a estas dinámicas: es el hogar de cerca de la quinta parte de los colombia-

nos, una población creciente que ha incrementado la demanda de tierras y de recursos naturales en general. Específicamente para el caso del recurso agua, la ciudad y sus municipios aledaños cuentan con tres sistemas de abastecimiento (Tibitoc, Chingaza y Tunjuelo), que suman un volumen disponible a Julio de 2019 de 532,6 millones de metros cúbicos, 90,6% de los cuales están ya comprometidos para suplir la demanda para el mismo periodo (482,5 millones de metros cúbicos anuales).

Adicionalmente, el crecimiento urbano en Colombia, acelerado por el conflicto armado que tiene como consecuencia el desplazamiento forzado y la falta de empleo en las regiones, ha dificultado la materialización de los ejercicios de planificación urbana, impactando negativamente los paisajes rurales aledaños, impulsando la construcción de vivienda formal e informal, y aumentando la vulnerabilidad de nuestros sistemas de abastecimiento de alimentos y agua, entre otros bienes y servicios resultado de los procesos ecológicos del capital natural. Si bien Bogotá aún no enfrenta problemas de estrés hídrico, y no parece cercano el panorama desolador que vivió este año Ciudad del Cabo en Suráfrica<sup>2</sup>, se hace necesario un cambio en el modo en que percibimos y usamos los recursos hídricos.

Ante este panorama, y teniendo en cuenta la tasa de crecimiento poblacional, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) ha formulado proyectos de optimización y expansión



Mauricio Echeverry  
Analista de servicios ecosistémicos

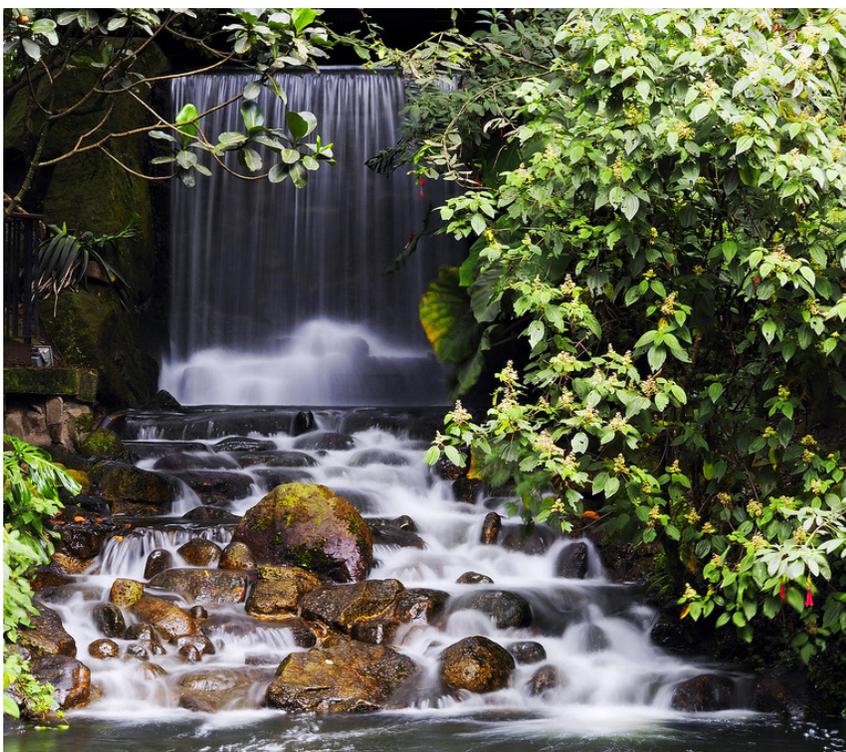


Diana Hernández  
Economista ambiental



Silvia López-Casas  
Ecóloga de agua dulce

Profesionales de The Nature Conservancy



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.- Quebarda la Vieja

1. 2017 Revision of World Population Prospects <<https://esa.un.org/unpd/wpp/>>

2. Noticia detallada en: [https://elpais.com/elpais/2018/02/09/planeta\\_futuro/1518177674\\_391436.html](https://elpais.com/elpais/2018/02/09/planeta_futuro/1518177674_391436.html)

plasmados en el Plan Maestro de Abastecimiento, en los que se busca aumentar su área de intervención y el número de cuencas para la captación de mayores volúmenes de agua que permitan suplir la creciente demanda, generando conflictos de uso entre usuarios. En este contexto, surge la necesidad de generar mecanismos innovadores que permitan la articulación y acción colaborativa de agentes públicos, privados y comunitarios, cuyos objetivos estratégicos sean la conservación de los bosques, páramos y suelos que garanticen el suministro permanente en la oferta de servicios ecosistémicos, de los cuales se benefician los habitantes de la ciudad y los municipios vecinos.

Con el propósito de abordar esta problemática, The Nature Conservancy (TNC) lideró la conformación del Fondo de Bogotá Agua Somos<sup>3</sup>, que ha agrupado diferentes socios como EAAB, Parques Nacionales Naturales, Bavaria, Patrimonio Natural y Coca Cola. Además, cuenta con el apoyo de la Alianza Latinoamericana de Fondos de Agua<sup>4</sup>, y a través de proyectos puntuales ha trabajado junto con la Se-

cretaría Distrital de Ambiente, las Corporaciones de Cundinamarca y de la Región del Guavio y la Universidad Nacional. Agua Somos busca cambiar el paradigma de percepción sobre el recurso, a partir de la premisa de mejorar la eficiencia de la inversión al realizar acciones de prevención más que de mitigación, y generar mecanismos de inversión que le permita a las empresas y a grandes usuarios del agua participar de manera proactiva en las actividades de mitigación de sus impactos ambientales.

El Fondo tiene la meta al año 2020 de intervenir 60.000 hectáreas en diferentes actividades de conservación dentro de su área de influencia (260.000 hectáreas), y que se esperan tengan un impacto en la regulación hídrica y la calidad del agua al reducir el aporte de sedimentos a los cuerpos de agua provenientes de las áreas transformadas (deforestadas, en usos intensivos, entre otras) en 1.925.600 ton/año. Actualmente se han intervenido 1.600 hectáreas con estrategias de conservación, restauración y reconversión productiva hacia la sostenibilidad y negocios verdes.

Estas actividades buscan aprovechar la infraestructura que provee la naturaleza, conocida como infraestructura verde, que ofrece servicios vitales, costo efectivos, resilientes a los disturbios, y que adicionalmente se constituye en una solución que en lugar de depreciarse mantiene su valor a lo largo del tiempo.

## El Fondo de Agua es un mecanismo financiero, de gobernanza y de gestión

Adicionalmente, las intervenciones de Agua Somos se enmarcan en los principios de la adaptación basada en ecosistemas, que buscan maximizar el rol de los socioecosistemas en la reducción de los riesgos climáticos y el aumento en la resiliencia del territorio frente a condiciones de variabilidad y cambio climático, por lo que las inversiones asociadas tienen un impacto positivo doble sobre las finanzas públicas, en mecanismos tanto de mitigación como de prevención.

Por otro lado, se ha demostrado que cambios en la provisión de agua del país tienen efectos en su economía. Así, la sequía asociada al Fenómeno de El Niño del año 2015, ocasionó una reducción en un 20% de las cantidades de agua y el aumento en un 4,5% de los precios de la energía eléctrica, que de manera conjunta impactaron el 0,6% del PIB. Adicionalmente, la pérdida de la cobertura vegetal producto de los incendios, conllevó a la disminución de un 0,1% del PIB sólo para el año 2015 por los servicios ecosistémicos que los bosques dejaron de proveer a la economía. En ese sentido, no tomar medidas de adaptación a la variabilidad climática representó costos, en sólo un año, de al menos 0,7% del PIB<sup>5</sup>.

3. A través del Convenio 0689/09 para la estructuración técnica, jurídica, administrativa y financiera, entre The Nature Conservancy, EAAB, PNN, BAVARIA, Patrimonio Natural.

4. Creada en el 2011 y conformada por TNC, el BID, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) y la Fundación FEMSA. Cuenta con un portafolio de 40 Fondos de Agua en varias ciudades de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana. < <http://fondosdeagua.org/esp/> >

5. Grupo de Estudio de impactos económicos del cambio climático del Departamento Nacional de Planeación < <https://www.dnp.gov.co/programas/ambiente/CambioClimatico/Paginas/Estudio-de-Impactos-Economicos.aspx> >

*Se ha demostrado que cambios en la provisión de agua del país tienen efectos en su economía*

Con el fin de generar soluciones integrales para mejorar las condiciones de uso y manejo del agua en Bogotá, el fallo del Consejo de Estado emitido el año 2014 ordenó a distintas instituciones y actores de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, una serie de obligaciones tendientes a descontaminar y gestionar adecuadamente el río, explicitando entre otras, la creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá y el Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), la delimitación de la Región Hídrica del Río Bogotá, la destinación de fuentes específicas de financiamiento y el cumplimiento de órdenes concretas de protección y conservación de ecosistemas estratégicos.

6. Fondo para la protección del agua-FONAG < <http://www.fonag.org.ec/web/> >

7. Adicionalmente, 4000 familias son beneficiarias a través de las actividades de conservación, cuya sostenibilidad financiera está garantizada tras la firma de un fideicomiso mercantil, como un fondo patrimonial privado con una vida útil de 80 años. Son constituyentes adherentes la Empresa Eléctrica de Quito (EEQ-2001), la Cervecería Andina (2003), Tesalia Springs C. (empresa embotelladora de agua) y CAMAREN (consorcio Ecuatoriano sin fines de lucro integrado por entidades públicas y privadas) antes COSUDE (Agencia de cooperación Suiza).

8. Harvard Business Review: If You Think Fighting Climate Change Will Be Expensive, Calculate the Cost of Letting It Happen < <https://hbr.org/2017/06/if-you-think-fighting-climate-change-will-be-expensive-calculate-the-cost-of-letting-it-happen> >

Dado que el Fondo de Agua es un mecanismo financiero, de gobernanza y de gestión que integra a los actores relevantes de las cuencas abastecedoras para promover la seguridad hídrica de Bogotá a través de acciones de conservación, se constituye en un poderoso instrumento para la ciudad, que permite canalizar inversiones de largo plazo para proyectos de conservación que maximizan los procesos de infiltración, reducen el aporte de sedimentos y contaminantes para ayudar a mejorar la calidad del agua y regular los flujos de agua que abastecen a la ciudad.

Además de estos beneficios, el Fondo de Agua contribuye a fortalecer la gobernanza de las cuencas al reunir a los actores relevantes – usuarios, empresas administradoras de agua, corporaciones, autoridades y sociedad civil – y aportar, a través del monitoreo, un sólido conocimiento científico para facilitar el proceso de toma de decisiones.

En este sentido y con el fin de fortalecer el Fondo Agua Somos, y cumplir con las metas tendientes a garantizar el mantenimiento y la provisión de los servicios ecosistémicos hídricos, así como los co-beneficios en adaptación al cambio climático, se hace necesaria su incorporación en las políticas públicas, de modo que las instituciones y autoridades ambientales cuenten con los mecanismos para comprometer recursos de largo plazo.

Así mismo, hace falta el involucramiento de un mayor y más diverso número de actores, que con sus aportes monetarios o no monetarios serán el motor de transformación hacia una Bogotá más integrada con su entorno natural. Este enfoque ha permitido que los Fondos de Agua se estén constituyendo en un referente en temas de seguridad hídrica en otras ciudades latinoamericanas, dentro de las que se destaca Quito<sup>6</sup> que con la adecuada gestión de sus capacidades técnicas y financieras ha beneficiado a 2,38 millones de personas en las áreas rurales y urbanas del distrito metropolitano de Quito<sup>7</sup> durante los últimos 21 años.

Por último, es el momento para empezar a entender que la restauración ecológica y la adaptación al cambio climático brindan la oportunidad de asegurar un futuro más resiliente y ahorrar los costos que tendríamos que asumir<sup>8</sup> si desde ahora no tomamos acciones preventivas frente a los riesgos que se ciernen sobre la ciudad, tales como inundaciones o interrupciones de los servicios públicos ocasionados por sequía.

En este sentido las políticas económicas de reducción del presupuesto en el sector ambiental van en contravía de la necesidad de incorporar nuestros ecosistemas en el manejo macroeconómico del país, bajo el principio de que nuestro capital natural genera externalidades positivas permanentemente, así como dividendos de corto, mediano y largo plazo ■



Funcionarios Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD-

## Uso de la información de Catastro Bogotá para el conocimiento de la ciudad: Un estudio de caso para el deprimido de la 94<sup>1</sup>.

*La información que recopila Catastro Bogotá a través del Censo Inmobiliario de Bogotá (CIB) es fundamental para el conocimiento de las dinámicas urbanas de la ciudad dado que contiene la descripción física, económica y jurídica de todos los predios de la ciudad. Mediante el uso de variables como el área construida, el número de predios, el estrato y el uso de los mismos, se pueden describir dinámicas urbanas que son importantes para la toma de decisiones.*

Así, en este artículo se presenta el potencial que tiene la información del Censo Inmobiliario de Bogotá (CIB) de la Unidad Administrativa de Catastro Bogotá (UAECD) a través de su aplicación en el área de influencia del deprimido de la 94.

### Introducción

La ciudad de Bogotá ha presentado importantes cambios en su dinámica urbana por factores demográficos, económicos y sociales, los cuales ejercen su influencia a través de cambios físicos, como la demolición y la construcción de edificaciones, o los cambios en los usos de los predios. Por ejemplo, estos últimos, reflejan cambios y transformaciones de los espacios de la ciudad como resultado de

una competencia por el espacio, en un contexto de una ciudad cuyas distancias a los centros es cada vez mayor (Romero et al., 2014).

La información catastral permite la identificación y medición de los predios que integran un territorio y es un instrumento poderoso para la planeación, el ordenamiento territorial y la gestión de política urbana (DNP, 2016). Por estas características, el CIB, elaborado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Bogotá (UAECD), es una fuente fundamental para el conocimiento de las dinámicas urbanas, dado que contiene información actualizada anualmente sobre los aspectos físicos, económicos y jurídicos de los predios de la ciudad.

Sin embargo, todo el potencial que tiene esta fuente de información no ha sido explotado completamente debido a que su información suele estar asociada a temas fiscales, principalmente por su asociación con la liquidación del impuesto predial.

Este sesgo en el uso de la información catastral es reconocido en el Conpes 3859, donde se indica que “el catastro actual de Colombia no tiene un enfoque multipropósito, ya que ha sido concebido y usado, principalmente, como un instru-

mento para el fortalecimiento fiscal, desconociendo sus aplicaciones en las demás finalidades centrales del Estado” (DNP, 2016). Sin embargo, como lo muestran Erba y Piumetto (2016), Catastro Bogotá puede ser considerado como una experiencia exitosa en Latinoamérica en la implementación de instrumentos que sirven a múltiples fines y con un uso eficiente de los recursos. Es así que es de interés de Catastro Bogotá evidenciar que, mediante el uso de variables como el área construida, el número de predios, el estrato y el uso, contenidas en el CIB, se pueden describir dinámicas urbanas que son importantes para la toma de decisiones de política urbana.

Así, el objetivo de este análisis es mostrar las utilidades de la información catastral para la descripción de las dinámicas urbanas, en particular, para zonas que están influenciadas por obras de impacto metropolitano, como lo es la construcción del deprimido de la calle 94. Este artículo se organiza de la siguiente forma: en la segunda sección se presentan las princi-

1. Este documento fue realizado por Aureliano Amaya Donoso, Jorge Arturo Hernández López y Carlos Alberto Gómez Silva del Observatorio Técnico Catastral de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Las cifras contenidas en él no son oficiales y las opiniones descritas de ninguna manera representan la posición de la entidad, por lo que son responsabilidad de sus autores.

pales variables de análisis del CIB, en la tercera se utiliza esta información en el análisis de la zona de influencia del deprimido de la 94, evidenciando una mayor dinámica inmobiliaria en este sector y en la cuarta sección se presentan conclusiones.

### Información de Catastro Bogotá

La UAECD es la entidad oficial encargada de las actividades relacionadas con la formación, conservación y actualización de los predios de la ciudad. Desde 2010, la entidad realiza el CIB o proceso de actualización catastral todos los años, el cual consiste en la revisión de los elementos físicos, jurídicos y económicos de cada uno de los predios de la ciudad.

Catastro de Bogotá dispone de una base única y oficial de información georreferenciada que de forma dinámica registra los cambios experimentados en la propiedad inmueble.

Esta información es un aporte fundamental para las diferentes instituciones públicas y privadas para la toma de decisiones relacionadas con la planeación y la administración de la ciudad.

*Es posible determinar que la zona de influencia del deprimido de la calle 94 tuvo una dinámica mayor que Bogotá*

En el aspecto físico se identifican, entre otros, las áreas, los linderos del terreno y las edificaciones existentes; en el elemento jurídico el registro de la relación que hay entre el inmueble y el propietario y/o poseedor y en la parte económica la fijación del avalúo catastral mediante investigación y análisis del mercado inmobiliario <sup>2</sup>.

En este documento, se muestra la utilidad de la información de Catastro Bogotá, en particular lo relacionado con:

**Número de Predios:** cantidad de inmuebles los cuales no pueden estar separados por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas.

**Área construida:** parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos. Excluye azoteas, áreas duras sin cubrir o techar, áreas de las instalaciones mecánicas y puntos fijos, así como el área de los estacionamientos ubicados en semisótanos, sótanos y en un piso como máximo.

**Uso:** es la destinación que se le da a los elementos materiales de la estructura urbana en las distintas actividades ciudadanas. Corresponde a la actividad económica que se le está dando a la construcción en un predio al momento de su reconocimiento.

**Estrato:** localización de un predio proyecto u obra y que responde a una ubicación socioeconómica.

**Valor integral del metro cuadrado:** valor por metro cuadrado para el suelo y las construcciones, según las tablas de valores catastrales unitarios.

A partir de esta información se realiza un análisis para el área de influencia del deprimido de la calle 94, describiendo la dinámica urbana alrededor de la construcción de la obra del deprimido de la calle 94.

Para poder contrastar la dinámica de esta área se contrasta esta área con la Unidad de Planeamiento Zonal – UPZ en la cual se localiza esta obra y que tiene características similares a la zona de interés, así como con el total de la ciudad.

### Estudio de Caso: Deprimido de la Calle 94

Para contextualizar el análisis presentado en este artículo, el área de estudio se encuentra localizada en la intersección de la calle 94 con la diagonal 92 de Bogotá, en donde se construyó el denominado deprimido de la calle 94, obra aprobada por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 180 del 2005 (obras aprobadas mediante cobro de valorización).

Esta obra empezó su construcción en el año 2009 y se terminó en el año 2017. Dicho sector, pertenece a la localidad de Chapinero, Unidad de Planeamiento Zonal – UPZ 97 Chicó Lago e influen-

2. Este proceso de formación y actualización catastral está regulado en Colombia por la Ley 14 de 1983, el Decreto 3496 de 1983 Reglamentario de la Ley 44 de 1990 y la Resolución 070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

cia de manera directa los sectores catastrales Chicó Norte y Chicó Norte III Sector.

En el punto central de la obra (intersección) se llevó a cabo un buffer<sup>3</sup> o zona de influencia de 500 metros euclidianos, comprendiendo 63 manzanas aproximadamente. El 95% de esta zona se encuentra en la UPZ Chicó Lago (ver mapa 1).

Para poder contrastar los desarrollos inmobiliarios de esta zona se compara su dinámica con respecto a la presentada en la UPZ Chicó Lago, la cual contiene la mayor parte del área de influencia del deprimido y tiene una similitud en el tipo, estrato y uso de los predios de la zona de interés, así como con el Total Bogotá.

Esta comparación se realiza sobre el número de predios, el área construida y el uso de los mismos, y se realiza para determinar si la dinámica inmobiliaria de este sector tuvo diferencias con estos dominios geográficos y verificar si la construcción del deprimido está asociada a una menor o mayor dinámica del sector.

### Número de Predios

Durante el periodo 2009 – 2016, en el polígono de estudio se construyeron 3.454 predios nuevos, al pasar de 10.191 predios en el 2009 a 13.622 predios en 2016, presentando un incremento del 33,7%, variación superior a la registrada en la UPZ Chicó Lago y a la de la ciudad. De estos predios nuevos, el uso residencial repre-

Mapa 1. Base área de influencia deprimido calle 94 – Buffer 500 metros



Fuente: elaboración propia a partir de la información del CIB – 2017. UAECD

sentó el 83,1% y las oficinas el 14,7%; dinámica similar se presentó en la UPZ Chicó Lago con 76,5% de predios nuevos con uso residencial y 19,0% para las oficinas, mientras que en la ciudad el 95,3% de los predios nuevos se concentraron en el uso residencial (Cuadro 1).

En esta área de influencia, el número de predios residenciales tuvo un aumento de 32,7% en el período de análisis. Esto contrasta con la dinámica de la UPZ y de Bogotá, que tuvieron crecimientos de 20,7% y 21,6%, respectivamente. El 85,3% de los predios residenciales nuevos que se construyeron en el buffer, están concentrados en el estrato 6 (Cuadro 2).

### Área Construida

Al comparar los metros cuadrados construidos entre 2009 y 2016, se encontró que para el

área de influencia del deprimido el aumento del área construida fue de 38,7%, registrando una dinámica superior en 23 puntos porcentuales al de la UPZ Chicó Lago y 20 puntos porcentuales al de la ciudad. Se resalta que, para este período, el uso de oficinas tuvo un aumento de 95.415 metros cuadrados, registrando una variación de 57,2%. Esto evidencia que la dinámica de las oficinas de esta zona es superior a la de la ciudad y de la UPZ en más de 30 puntos porcentuales (Cuadro 3).

El uso residencial en este polígono incrementó su área construida en 138.792 metros cuadrados (representando una variación de 26,6%), 15,7 puntos porcentuales más que la UPZ Chico Lago y 9,4 más que la

3. Buffer: En cartografía espacial es una zona o área de influencia alrededor de un elemento vectorial (punto, línea o polígono) que sirve para acotar y delimitar áreas de estudio.

Cuadro 1. Número de predios construidos por uso 2009 – 2016

Usos	BUFFER DEPRIMIDO 94			UPZ - CHICO LAGO			BOGOTÁ D.C.		
	2009	2016	Variación	2009	2016	Variación	2009	2016	Variación
Bodegas	2	1	-50,0%	64	53	-17,2%	19.979	20.920	4,7%
Centro comercial	-	-	-	550	578	5,1%	233	275	18,0%
Clínicas, hospitales, cent med.	2	7	250,0%	12	14	16,7%	77.658	83.397	7,4%
Comercio	88	96	9,1%	3.735	3.907	4,6%	2.856	4.394	53,9%
Hoteles	40	104	160,0%	1.288	1.713	33,0%	2.088	2.055	-1,6%
Oficinas	1.185	1.692	42,8%	13.851	16.459	18,8%	58.828	70.037	19,1%
Otros	106	84	-20,8%	391	229	-41,4%	141.739	130.013	-8,3%
Residencial	8.768	11.638	32,7%	50.801	61.311	20,7%	1.832.724	2.227.855	21,6%
Universidades y colegios	-	-	-	114	113	-0,9%	4.303	4.344	1,0%
<b>Total general</b>	<b>10.191</b>	<b>13.622</b>	<b>33,7%</b>	<b>70.806</b>	<b>84.377</b>	<b>19,2%</b>	<b>2.140.408</b>	<b>2.543.290</b>	<b>18,8%</b>

Fuente: Base catastral vigencias 2010 y 2017 - UAEC

Cuadro 2. Número de predios construidos para uso residencial, por estrato 2009 - 2016

Estrato	BUFFER DEPRIMIDO 94			UPZ - CHICO LAGO			BOGOTÁ D.C.		
	2009	2016	Variación	2009	2016	Variación	2009	2016	Variación
Resto	975	1.396	43,2%	12.577	14.636	16,4%	89.705	111.908	24,8%
Estrato 1	-	-	-	-	-	-	107.310	122.591	14,2%
Estrato 2	-	-	-	-	-	-	475.025	551.357	16,1%
Estrato 3	-	-	-	302	308	2,0%	586.843	668.535	13,9%
Estrato 4	10	10	0,0%	1.908	1.895	-0,7%	334.392	460.222	37,6%
Estrato 5	127	124	-2,4%	7.664	8.762	14,3%	121.233	165.630	36,6%
Estrato 6	7.656	10.108	32,0%	28.350	35.710	26,0%	118.216	147.612	24,9%
<b>Total general</b>	<b>8.768</b>	<b>11.638</b>	<b>32,7%</b>	<b>50.801</b>	<b>61.311</b>	<b>20,7%</b>	<b>1.832.724</b>	<b>2.227.855</b>	<b>21,6%</b>

Fuente: Base catastral vigencias 2010 y 2017 - UAEC

Resto: Son predios destinados a uso residencial pero no cuentan con código de estrato

Cuadro 3. Área construida por uso 2009 - 2016

Usos	BUFFER DEPRIMIDO 94			UPZ - CHICO LAGO			BOGOTÁ D.C.		
	2009	2016	Variación	2009	2016	Variación	2009	2016	Variación
Bodegas	1.168	618	-47,1%	42.566	36.876	-13,4%	12.094.847	12.843.986	6,2%
Centro comercial	-	-	-	44.830	47.420	5,8%	1.151.665	1.273.216	10,6%
Clínicas, hospitales, cent med.	6.598	47.880	625,6%	39.476	82.842	109,9%	8.989.788	9.739.312	8,3%
Comercio	20.256	18.817	-7,1%	535.079	525.815	-1,7%	713.387	1.039.677	45,7%
Hoteles	46.059	65.729	42,7%	138.735	276.251	99,1%	4.104.752	3.932.394	-4,2%
Oficinas	166.653	262.068	57,3%	2.003.094	2.428.602	21,2%	13.785.765	16.827.808	22,1%
Otros	22.881	33.676	47,2%	119.987	128.532	7,1%	9.009.157	15.733.286	74,6%
Residencial	522.343	661.135	26,6%	3.325.592	3.688.280	10,9%	178.555.287	209.158.426	17,1%
Universidades y colegios	-	-	-	183.630	236.629	28,9%	6.815.565	7.873.295	15,5%
<b>Total general</b>	<b>785.959</b>	<b>1.089.923</b>	<b>38,7%</b>	<b>6.432.989</b>	<b>7.451.248</b>	<b>15,8%</b>	<b>235.220.213</b>	<b>278.421.400</b>	<b>18,4%</b>

Fuente: Base catastral vigencias 2010 y 2017 - UAEC

Resto: Son predios destinados a uso residencial pero no cuentan con código de estrato

Cuadro 4. Área construida para uso residencial, por estrato 2009 - 2016

Estrato	BUFFER DEPRIMIDO 94			UPZ - CHICO LAGO			BOGOTÁ D.C.		
	2009	2016	Variación	2009	2016	Variación	2009	2016	Variación
Resto	11.708	17.698	51,2%	228.424	256.005	12,1%	14.875.176	19.802.224	33,1%
Estrato 1	-	-	-	-	-	-	10.264.391	13.742.945	33,9%
Estrato 2	-	-	-	-	-	-	52.009.887	61.997.475	19,2%
Estrato 3	-	-	-	16.707	17.954	7,5%	59.255.503	63.419.499	7,0%
Estrato 4	1.971	1.971	0,0%	167.766	157.798	-5,9%	22.080.723	26.289.400	19,1%
Estrato 5	11.164	9.811	-12,1%	537.244	556.430	3,6%	9.574.314	11.775.081	23,0%
Estrato 6	497.501	631.655	27,0%	2.375.450	2.700.093	13,7%	10.495.292	12.131.803	15,6%
<b>Total general</b>	<b>522.343</b>	<b>661.135</b>	<b>26,6%</b>	<b>3.325.592</b>	<b>3.688.280</b>	<b>10,9%</b>	<b>178.555.287</b>	<b>209.158.426</b>	<b>17,1%</b>

Fuente: Base catastral vigencias 2010 y 2017 - UAECD

Resto: Son predios destinados a uso residencial pero no cuentan con código de estrato

ciudad, en términos de variaciones. Por estratos, el 96,7% del área construida durante el periodo, correspondió al estrato 6 (Cuadro 4).

### Alturas

Teniendo como base la información de número de pisos que hace parte del CIB y utilizando los recursos tecnológicos del software ArcGIS 3D y las ortofotos de la Infraestructura de Datos Espaciales del Distrito Capital - IDECA, se llevó a cabo un análisis comparativo entre las alturas o número máximo de pisos de cada lote y que hacen parte del área de estudio. En el mapa 2 podemos ver que la altura predominante para esta vigencia correspondió a construcciones de hasta cuatro (4) pisos (61,9%), de igual forma las construcciones con alturas

superiores a siete (7) pisos no eran predominantes en la zona para ese año (18,9%).

Por el contrario, en el mapa 3, podemos visualizar que las alturas de las construcciones superiores a siete (7) pisos aumentaron considerablemente, al pasar de 18,9% a 39,8% aproximadamente, densificando de manera importante las alturas del área de estudio. Dicho cambio permitió que en la actualidad esta zona tenga una estructura urbana más densa y compacta.

### Valor del Metro Cuadrado Integral<sup>4</sup> Construido

Teniendo en cuenta el número de predios residenciales que se encuentran en el sector, el estrato 6 agrupa el 84,5%, razón por la cual se presentarán los precios sólo para este estrato. La variación de la mediana del valor del metro cuadrado integral residencial para estrato 6, que conforman el buffer de la calle 94, presentó un incremento del 138,6% en el año 2016 con relación al 2009 (a precios constantes

Mapa 2. Alturas expresadas en número de pisos - Año 2010



4. El valor del metro cuadrado integral de un predio es calculado a partir del avalúo total y del área construida privada mediante la siguiente fórmula:

$$M^2 = (\text{avalúo total}) / (\text{área construida privada})$$

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del CIB - 2010. UAECD - Ortofoto 2010, tomada de IDECA

Mapa 3. Alturas expresadas en número de pisos - Año 2017

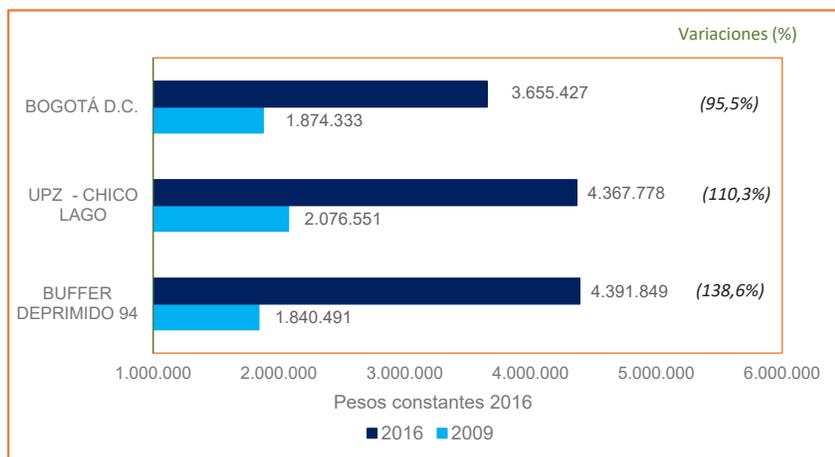


Fuente: Elaboración propia a partir de la información del CIB - 2017. UAECD - Ortofoto 2015, tomada de IDECA

influencia negativa de proyecto de construcción del deprimido en lo relacionado con el desarrollo zonal y local.

Por el contrario, se observó un proceso de demanda de espacios, principalmente residencial estrato 6 y de oficinas, lo cual puede estar relacionado con las proyecciones de confluencia y localización de actividades tanto laborales como residenciales, así como en perspectivas de mejoramiento de la movilidad por esta obra ■

Gráfica 1. Valor del metro cuadrado Integral (Mediana), uso residencial Deprimido de la calle 94 (buffer 500 M), estrato 6. 2009 y 2016



Fuente: Base catastral vigencias 2010 y 2017 - UAECD. Precios constantes 2016. Resto: Son predios destinados a uso residencial pero no cuentan con código de estrato

del 2016<sup>5</sup>), cifra superior a la registrada para el mismo estrato en la UPZ Chicó Lago y en la ciudad, con variaciones de 110,3% y 95,5%, respectivamente para ese mismo período (Gráfica 1).

### Conclusiones

Cómo se pudo observar en el estudio de caso, la información de Catastro Bogotá permite identi-

car patrones de la dinámica urbana de Bogotá. Así, es posible determinar que la zona de influencia del deprimido de la calle 94 tuvo una dinámica mayor que Bogotá, esto sustentando en el mayor crecimiento en el número de predios, de área construida, de altura o densificación de la zona y de las variaciones en el valor integral por metro cuadrado. Es importante resaltar que no se encuentra una

### Bibliografía

- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2016). Conpes 3859: “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”.
- Erba, A. & Piumetto, M. (2016). Making Land Legible: Cadastres for Urban Planning and Development in Latin America. Lincoln Institute of Land Policy.
- Romero, V., Garmendia, M., & de Ureña Francés, J. M. (2014). The Spanish Cadastre: office location, morphologies and dynamics in metropolitan Madrid. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (65).

5. Para el cálculo de los precios constantes a 2016, se tomó para cada año objeto de estudio la mediana del valor del metro cuadrado integral de la Base del Censo Inmobiliario para vivienda estrato 6 (precios corrientes) y se le aplicó el Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural (IVIUR), según la siguiente fórmula:

$$\text{Precios Constantes} = (\text{precios corrientes}) / (\text{deflactor (IVIUR)})^{*100}$$

## Expectativas Ciudadanas sobre la Revisión del POT anunciada por la Administración del Distrito Capital

**C**uando la máxima autoridad de Planeación (Secretaría Distrital de Planeación – SDP) informa que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá va a ser objeto de una revisión, esto desata de inmediato multitud de inquietudes entre los ciudadanos, entre otras, las siguientes:

¿Será que este Plan y su modificación repercutirá en el aire que respiraremos y el agua que beberemos en próximas décadas y, todo esto tendrá que ver con la preservación de las Zonas de Reserva Forestales y con la regulación de un adecuado aislamiento respecto de ríos y quebradas?, ¿El POT y su revisión tendrán

que ver con una organización espacial de los usos del suelo y una norma urbanística que potencie nuevas construcciones que valoren nuestro paisaje urbano, todo ello enmarcado por una cadena montañosa al oriente y el río Bogotá y su valle aluvial al occidente. ¿Se mantendrá o se modificará la política del actual POT de no incentivar la conurbación con los municipios vecinos, especialmente al occidente siguiendo el curso del río Bogotá?, ¿Tenemos plena certeza con relación a si las obras que se proyecten en el río Bogotá serán suficientes para disponer nuevo suelo urbano en sus márgenes?, ¿Cuáles serían los organismos de planificación que podrían efectuar estudios y tomar decisiones sobre este asunto?.

Pues bien, el POT debe contener claras definiciones sobre todos estos temas y deberá decir cómo (a través de qué instrumentos) se regulará toda intervención que se proyecte en nuestro entorno y de qué manera los ciudadanos podemos conocer, debatir, proponer, o bien, presentar oposición a planteamientos que por diferentes motivos consideremos errados y la Administración Distrital deberá garantizar medios adecuados de participación para que todos los ciudadanos podamos ejercer activamente el derecho de proponer individual



Experto en Planeación Urbana  
Ex Director Técnico de Norma Urbana  
de la Secretaría Distrital de Planeación

o colectivamente alternativas razonables para cada uno de los aspectos que se planteen.

Por eso, a 18 años de la adopción del primer POT de Bogotá (Decreto Distrital 619 de 2000), una vez anunciada la intención de la Administración del Distrito Capital de dar curso a un proceso de revisión del POT, del cual se conoce lo expuesto por el Secretario de la SDP, arquitecto Andrés Ortiz, en reunión que tuvo lugar en el Club El Nogal el día 3 de Noviembre de 2016, evento convocado por “PRO-BOGOTÁ”, y las declaraciones en diferentes medios,<sup>1</sup> es apenas natural que exista una gran inquietud entre las comunidades residentes en esta ciudad respecto de su alcance.

Por ello, si nos atenemos a lo expresado en la presentación del Secretario de la SDP, y a los mapas que se pudieron observar fugazmente, encontramos que la propuesta de ocupación del suelo corresponde a la parte norte (Suelo urbano, de expansión y también suelo rural) y una extensa franja al occidente junto

1. EL ESPECTADOR publicó el artículo “BOGOTÁ DUPLICARÁ SU POBLACIÓN”, de mayo 31 de 2017, en el cual se dice: “Después de la etapa de diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Distrito dice que hay déficit en transporte, vivienda y espacio público. Las causas: no hubo seguimiento al documento ni presupuesto para implementarlo. En este artículo se trae una imagen relativa a la ubicación de las nuevas viviendas, así: Lagos de Torca: 110.000, Ciudad Norte: 384.000, Ciudad Río Bogotá: 180.000, Lagos de Tunjuelo: 66.000, POZ Usme: 50.000, Cierre Borde Sur: 80.000, Suelo disponible PP y TD: 192.000, Renovación Urbana: 390.000. (Los anteriores datos suman 1.452.000 unidades de vivienda previstas.) En fecha más reciente (Agosto 19 de 2018) el mismo diario publicó otro artículo, intitulado: “BOGOTÁ 2031, Este es el modelo de ciudad”, precedido de la nota: “Estaría listo a mediados de 2019”, aludiendo a la Revisión del POT. Allí se establece un Cronograma desde Septiembre de este año hasta Junio del año entrante y se enuncian algunos puntos centrales, tales como modificaciones a la Reserva Van der Hammen y un manejo especial del río Bogotá, considerado “no como borde sino que se transformará en el eje de la región” bajo el enunciado de “Integración Regional, renovación para nuevas viviendas en áreas centrales y densificación en ejes de Transmilenio y al mismo tiempo expansión en la denominada “Ciudad del Río” y en el extremo Norte de la ciudad. (Los gráficos de este artículo no incluyen mapas ni cartografía alguna de las propuestas de revisión del POT).



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.

al río Bogotá desde Bosa hasta Suba, lo cual conlleva un cambio de rumbo en el crecimiento planeado de la ciudad vigente a la fecha e implicaría la formulación de un nuevo modelo de ocupación del territorio del Distrito Capital, con incidencia en los municipios al otro lado del río Bogotá y repercusiones en la Estructura Ecológica Principal de la totalidad de la región en los dos costados de su principal eje fluvial<sup>2</sup>.

Así mismo tendrá que resolverse cuál será la suerte de la Reserva Van der Hammen y en especial, cómo se acordará con los municipios vecinos la proyección del nuevo modelo sobre el territorio de la Sabana, teniendo en cuenta que si bien se creó el denominado Sistema de Planeación urbano regional (Región Administrativa de Planeación Especial - RAPE)<sup>3</sup>, no queda claro el papel de este organismo en un

ejercicio como el antes enunciado y en su defecto, tampoco se contaría con un acuerdo con los municipios de la denominada Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá.

Por otra parte, preocupa a los ciudadanos en general, a los gremios y curadores como abordará la Administración Distrital el impacto de la acumulación y mezcla normativa para superar la continua remisión de las normas vigentes a disposiciones anteriores (algunas muy antiguas, que pueden datar de hace 70 años), junto con el proceso de reglamentación cumplido en los últimos 18 años con base en el POT vigente, mediante instrumentos diversos tales como la norma urbanística de usos y tratamientos urbanísticos en el contexto de las denominadas Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), los Planes Parciales de Desarrollo y los de Renova-

ción Urbana, los Planes Maestros de servicios públicos y de equipamientos, los Planes de Regularización y Manejo y los Planes de Implantación, cuya arquitectura normativa ha creado una institucionalidad de gran complejidad y de difícil manejo y comprensión por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, los aspectos relativos a la norma urbana no pueden desligarse de las definiciones fundamentales del Modelo de Ocupación del Territorio que se adopten, por cuanto de él se derivan el tipo de interés de la Administración Distrital en reglamentar el nuevo suelo de expansión, o bien, dedicar su mayor esfuerzo a la consolidación y renovación de las áreas construidas de la ciudad.

### Modelo de Ocupación del Territorio

Más allá de las discusiones ineludibles sobre el tipo de modificación del POT vigente, es indudable que lo esbozado por el Secretario de la SDP implica

2. Por ello se hace necesario traer a colación, el debate adelantado con ocasión de la propuesta de apertura de un nuevo suelo urbano al norte de Bogotá, en el año 2000, intención contenida en el documento previo presentado a consideración de la CAR, por parte de la Administración Distrital, para el futuro POT, lo que ameritó la intervención del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en el artículo 61 de la ley 99 de 1993 que se concretó en la Resolución 475 de mayo 17 de 2000, previa consulta a un panel de expertos que dirimió las discrepancias de la Administración Distrital con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dando origen a la RESERVA VAN DER HAMMEN, finalmente adoptada mediante el Acuerdo 11 de 2011 de la Junta Directiva de la CAR y que cuenta ya con un Plan de Manejo del 20 de Octubre de 2014.

3. Ver el documento de la Contraloría de Bogotá: "Bogotá y la Región Capital (Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE)" de agosto de 2012.

una modificación sustancial a lo previsto en el Decreto 190 de 2004 (Compilación del POT vigente), en cuyo artículo 1, “Objetivos”, se trazaron lineamientos básicos hacia un Modelo de Ciudad - Región diversificado, con un centro especializado en servicios dirigido a “4. Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural.

El Distrito Capital tendrá como objetivo detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana, un manejo concertado de los usos del suelo en el Distrito y la Región en áreas periféricas a los nodos urbanos, a las zonas de influencia del sistema movilidad, y mediante la articulación de las políticas y proyectos de servicios públicos a las directrices de planificación regional<sup>4</sup>.

Para una mejor comprensión de las implicaciones de un cambio sustancial del Modelo de Ocupación Territorial - como el esbozado por la SDP - es conveniente hacer una consideración histórica por cuanto el modelo propuesto tendría una incidencia en el destino de la ciudad solo equiparable al desarrollo urbanístico de la ciudad, que desencadenaron las decisiones de obra pública bajo la dictadura militar en el año de 1954, cuando se anexaron los municipios de Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme, se creó el CAO (hoy CAN), el Ae-

ropuerto El Dorado y se trazó la Av. El Dorado (o Av. Calle 26) sin tomar en consideración el Plan Piloto de 1951 (éste último elaborado bajo la orientación del reconocido urbanista de talla internacional, Charles Édouard Jeanneret-Gris (Le Corbusier)<sup>5</sup>.

### Área de Manejo Especial del Río Bogotá

En el POT vigente (Decreto 190 de 2004) y como parte de la Estructura Ecológica Principal, se destaca la denominada “Área de Manejo Especial del Río Bogotá”, a la cual se le adjudica una función central y predominante como elemento integrador de la región en un contexto de preservación ambiental, y la definición de una ronda hidráulica de 30 metros así como una Zona de Manejo y Preservación Ambiental de 270 metros como mínimo, contemplando situaciones excepcionales y posibilidad de variación dentro de la jurisdicción territorial del Distrito Capital, junto con la adopción de medidas estructurales para mitigar el riesgo por desbordamiento y la puesta en marcha de actuaciones de control y sistemas de descontaminación del río Bogotá y sus afluentes (construcción de sistemas complementarios de alcantarillado y sistemas de tratamiento, plantas de tratamiento e interceptores).

Al día de hoy las intervenciones efectuadas son apenas un pequeño aporte para el sistema hídrico del gran río Bogotá que recoge en el costado oriental, a su paso por

*El deberá decir cómo (a través de qué instrumentos) se regulará toda intervención que se proyecte en nuestro entorno*

la ciudad, afluentes tales como el humedal de La Conejera, el río Juan Amarillo, el río Fucha, y el río Tunjuelito, y a través de ellos los aportes de otros ríos, quebradas y humedales, afectados gravemente por malas prácticas – aún no erradicadas – de algunos urbanizadores y constructores que incluyen las denominadas eufemísticamente “conexiones erradas”, mediante las cuales se vierten aguas servidas a los canales de aguas lluvias. En todo caso, según tal información no existe plena certeza que la condición real del río en el momen-

4. De conformidad con la ley 388 de 1997, o ley de Desarrollo Territorial, en su artículo 12, “Componente general del plan de ordenamiento”, parágrafo 1: “Para los efectos de la aplicación de las normas que aquí se establecen, se entenderá por estructura urbano-rural e intraurbana el MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas”.

5. Tales obras públicas, más no el Plan Piloto, dieron origen a la actual estructura urbana de Bogotá con su desarrollo expansivo sobre los humedales y áreas bajas al occidente que, en todo caso, tuvo la virtud de conectar el Centro con el Aeropuerto en su menor longitud (15 Km aproximadamente) mediante la Avenida El Dorado, a la vez que mantuvo la tendencia histórica de desarrollo en sus extremos norte y sur en su mayor longitud (más de 50 Km). La comparación con la nueva propuesta es totalmente válida por cuanto ésta implicaría llevar el desarrollo urbanístico al borde mismo del río Bogotá desde Bosa hasta Suba e incluiría el actual suelo rural del borde norte, con indudables repercusiones en los municipios colindantes al otro costado del río Bogotá al occidente.

to actual haya alcanzado un nivel tal que permita alojar nueva población en sus márgenes, tanto por condiciones de riesgo por desbordamiento como por sus condiciones ambientales y su impacto en la salud de las futuras poblaciones que allí se asienten<sup>6</sup>.

En este contexto, el asunto fundamental a dilucidar ante la ciudadanía bogotana, se centra en explicar qué tan consistente es con el desarrollo urbanístico real y los objetivos de planeación de la ciudad, que la Revisión del POT requiera programar como suelo urbanizable precisamente el territorio al norte y las áreas vacantes al occidente próximas al río Bogotá - ocupando suelo de protección - calificado así históricamente en el planeamiento de la ciudad, anterior incluso

al POT vigente, puesto que las franjas de 30 metros de ronda hidráulica y 270 adicionales de Zona de Manejo y Protección Ambiental para el río Bogotá fueron creadas por el Acuerdo 7 de 1979.

Se requiere por tanto un debate amplio y suficiente sobre el destino previsto para el territorio del borde occidental y norte hasta el río Bogotá, y en cuanto al “Modelo de Ocupación Territorial” – asunto de ineludible concertación con los municipios de la sabana colindantes<sup>7</sup> – es necesario que se pongan las cartas sobre la mesa y para el debate se traigan a colación ejemplos más cercanos a nuestro contexto de desarrollo urbanístico latinoamericano, teniendo en cuenta la calidad de los suelos disponibles y su función biofísica en nuestro entorno natural. Como mínimo es urgente debatir las siguientes consideraciones:

- Más de 8 millones de habitantes, al costado oriental del río, ocupamos aproximadamente 414 Km<sup>2</sup>, y si a este desarrollo urbanístico histórico le agregamos ahora la posibilidad de un crecimiento conurbado en el lado occidental con los municipios vecinos colindantes, junto con una infraestructura de base que se ejecute (especialmente sobre el río Bogotá), tendríamos una disponibilidad de unos 1.700 Km<sup>2</sup> adicionales, esto es más de 4 veces el área del actual Distrito Capital<sup>8</sup>.

*Los aspectos relativos a la norma urbana no pueden desligarse de las definiciones fundamentales del Modelo de Ocupación del Territorio que se adopte*

- En estas condiciones, para establecer algún punto de comparación, tendríamos que buscar un gigante de crecimiento urbano como el de México Distrito Federal, puesto que aquella megalópolis, si bien concentra en su principal centro urbano una población similar a la de Bogotá, su área conurbada alberga una población adicional de 20 millones en un territorio de 1.479 Km<sup>2</sup>.

- Un escenario como el que se vislumbra a partir de esta propuesta deberá asumir una posición categórica respecto de un reiterado debate sobre si el cre-

6. En forma casi simultánea a la Compilación del POT, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante Sentencia 479 de 2004, estableció la obligación de descontaminar el Río Bogotá a diferentes entidades involucradas y, en fecha más reciente, mediante Sentencia del Consejo de Estado de Marzo 28 de 2014 y Sentencia de la Corte Constitucional de 2017 se ordenó al Distrito Capital, a la CAR, a la EAAB, y otras entidades del orden nacional y regional actuar en pro de la recuperación del caudal del río para dar nueva vida al Salto de Tequendama. Como resultado de tales mandatos al presente se registra una mejoría en el río por cuanto se han efectuado trabajos de recuperación hidráulica en algunos tramos del río (ampliación y dragado del perfil de la cuenca) para devolverle condiciones hidráulicas (navegabilidad) especialmente en el tramo medio (Bogotá, Chía, Cota, Mosquera y Funza) que incluye algunas actuaciones de recuperación ambiental sobre sus afluentes – como en el área de la planta del Salitre en el río Juan Amarillo y otras, proyectadas, mas no ejecutadas, de mayor impacto como la estación Canoas en colindancia con el municipio de Soacha – de conformidad con informes y documentos de divulgación de la CAR de público conocimiento en redes sociales. La situación actual según el secretario de Planeación en el citado artículo del Espectador del 19 de Agosto es la siguiente: “La parte fundamental de Ciudad Río es la descontaminación. Por eso se propone ampliar la PTAR Salitre y hacer realidad la planta elevadora Canoas. Se concretan además los interceptores del río Fucha y del río Tunjuelo, y esas dos cuencas quedan sin aguas negras”. Queda claro entonces, que esas intervenciones al momento presente, no son realidad sino “propuestas”.

7. Bajo el subtítulo “INTEGRACIÓN REGIONAL” del artículo citado del 19 de Agosto de 2018, se lee. “En un esfuerzo por integrar y conectar a Bogotá con los municipios que la rodean, en el POT que estructura el distrito se ofrecerá una visión regional sobre cómo deberían crecer y hacerse sostenibles las poblaciones del norte (Chía, Cota y Cajicá), las del occidente (Funza, Mosquera y Madrid) y la del sur (Soacha). Dicha proyección no pasa de ser una mera sugerencia, pues Bogotá no tiene jurisdicción en otras poblaciones. No obstante, en el documento plantearán una serie de pautas para que la región pueda crecer y funcionar de manera articulada.”

8. Obviamente se tendría que incluir el área susceptible de algún tipo de desarrollo urbanístico en las provincias de Cundinamarca conocidas como Sabana – Centro y Sabana de Occidente en un primer momento, pero con un potencial más amplio si se considera el primer anillo de la denominada área metropolitana de Bogotá (no oficial).

cimiento poblacional de Bogotá, necesariamente requiere de nuevo suelo, o si tal crecimiento se puede absorber re - urbanizando suelo ya desarrollado históricamente en áreas centrales de la ciudad, puesto que las empresas de servicios públicos (especialmente la EAAB que provee las redes maestras de suministro de agua y de alcantarillados pluvial y sanitario), no tendrían capacidad de atender simultáneamente frentes tan diversos como lo son la extensión de nuevas redes por una parte y la renovación de las más antiguas por otra parte.

- Por tanto es indispensable considerar los efectos que se derivan en uno u otro escenario, por cuanto si se opta por la alternativa de re - urbanización (Renovación Urbana) de áreas centrales primarían los proyectos de recuperación del centro de la ciudad, en tanto que si se asume un modelo inmobiliario de altísima densidad trasladado a los bordes de la ciudad, como el que ya se viene presentando en la actualidad, pero ahora elevado exponencialmente al saltar el límite del río Bogotá y la consiguiente conurbación con los municipios de la Sabana, su consecuencia obvia implica el abandono no solo del centro de ciudad, sino de todo ejercicio de Renovación Urbana sobre ejes, zonas industriales o cualquier área en la ciudad consolidada cuyas condiciones sean propicias para intervenciones que le permitan superar amenazas de deterioro por pérdida de condiciones de habitabilidad y el con-

siguiente abandono de su población residente.

- De igual manera se deberán identificar los espacios requeridos para equipamientos de servicios sociales y suelo para nuevos parques y zonas verdes y recreativas públicas de escala metropolitana tanto para la nueva población como para solucionar déficits reconocidos recientemente por la Administración Distrital en esta materia<sup>9</sup>.

- Puesto que es preciso reconocer que se están produciendo cambios demográficos resultado de la dinámica de cambio del tamaño de los hogares (que pasó de 3,2 personas por hogar a 2,3)<sup>10</sup>, tal hecho no parece ser razón suficiente para concentrar la mayor proporción de la nueva población en el suelo “vacante” del lado oriental del río Bogotá y antes bien, ante la disminución de áreas urbanizables, lo que se impone es buscar un indispensable y equitativo acuerdo con los municipios vecinos orientado a conseguir un “Modelo de Ocupación Territorial” equilibrado y armónico, como resultado de un proceso de planificación concertado e incluyente que involucre prestación de servicios públicos y sociales (equipamientos) y dotación generosa de espacio público, tanto de infraestructura para la movilidad como de grandes parques de escala metropolitana, con pleno respeto del suelo de protección de escala regional, en especial el valle aluvial del río Bogotá.

## Balance del Proceso de Reglamentación con base en el actual POT

Las Normas urbanísticas específicas o reglamentarias del POT fueron adoptadas para áreas homogéneas denominadas Sectores Normativos, en los que confluyen un Área de Actividad (Residencial, Dotacional, De Comercio y Servicios, Central, Urbana Integral, Industrial y Minera) y un Tratamiento Urbanístico (Desarrollo, Consolidación, Renovación Urbana, Conservación y Mejoramiento Integral) ubicados en contextos territoriales denominados Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).

En cada una de tales UPZ se adelantaron procesos reglamentarios con participación ciudadana importante y cualificada, producto de lo cual se alcanzaron niveles avanzados de norma específica reconocida y apropiada colectivamente por sus habitantes, habiéndose constituido con valor urbanístico propio, en el cual los ciudadanos encuentran identificación con la UPZ

9. “En el espacio público también hay problemas. A pesar de que en el POT se estipuló que se alcanzarían los 6 metros cuadrados por habitante, la cifra llegó a 4,4. “Si quisiéramos llegar al estándar internacional, que es de alrededor 10 m2, tendríamos que construir 14 parques como el Simón Bolívar. Eso suena utópico en el área urbana, así que el POT deberá compensar con áreas de expansión y renovación urbana” (Texto atribuido al Secretario de la SDP contenido en el artículo de El Espectador de mayo 31 de 2017 antes citado).

10. Esa cifra aumentará, según Ortiz, si se tiene en cuenta que a 2050 cambiará el tamaño de hogares: “Para entonces la región crecerá 3,6 millones de habitantes, lo que significa que seremos casi 13 millones de personas. Aquí hay que tener en cuenta un dato clave, que hemos repetido y que está verificado por el DANE y DNP: el tamaño de los hogares. Hoy el promedio es de 3,2 personas por hogar. A 2050 será 2,3. Esto significa que necesitaremos 2,9 millones de viviendas más en la región.” (Artículo de El Espectador de mayo 31 de 2017 antes citado.)

*Lo que se impone es buscar un indispensable y equitativo acuerdo con los municipios vecinos orientado a conseguir un Modelo de Ocupación Territorial equilibrado y armónico*

y reconocen sus límites, por lo que no parece conveniente renunciar a ello para que en el futuro se adopten reglamentaciones generales que sustituyan las obtenidas a través de tales procesos; sin perjuicio de esto, es justo y necesario reconocer que la reglamentación cumplida contiene casos puntuales que evidencian problemas y situaciones no resueltas ya detectados por comunidades o ciudadanos informados, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:

- Las normas urbanísticas expedidas no se concluyeron para la totalidad del suelo urbano y en la actualidad de las 112 porciones del territorio urbano previstas en el POT como UPZ, es preciso descontar 10 de ellas en las que la elaboración de una norma urbanística no es viable mediante la reglamentación corriente de Usos y Tratamientos propia del instrumento UPZ, en tanto se trata de áreas pertenecientes al Suelo de Protección de la ciudad (Reservas y grandes parques), o bien porque constituyen áreas de crecimiento y expansión de la ciudad cuyo desarrollo urbanístico ha de adelan-

tarse mediante Planes Parciales, o bien porque son extensas áreas consolidadas que requieren ser sometidas al Tratamiento de Renovación Urbana para las cuales el POT previó el instrumento “Operación Estratégica”, aplicable en cada caso previo estudios puntuales.

No obstante las diferentes Administraciones del Distrito Capital no culminaron el ejercicio de reglamentación, no solamente en las áreas descritas mediante los instrumentos específicos previstos en el POT, sino que tal ausencia tuvo implicaciones en los territorios cercanos a su área de influencia.

Tal es el caso de las áreas del entorno del Aeropuerto El Dorado (Engativá y Fontibón) que quedaron a la espera de la adopción de la correspondiente Operación Estratégica, por lo que, en la actualidad, continúan siendo regidas por normas anteriores, correspondientes a la reglamentación del Acuerdo 6 de 1990, en virtud de una previsión provisional del propio POT, bajo un régimen de transición, que a la fecha continúa vigente, adquiriendo una condición de permanencia más allá de toda lógica de desarrollo normativo.

- Por otra parte, la expedición de normas específicas para cada UPZ en un primer momento, llevó a que posteriormente, en el año 2004, se impusiera la necesidad de emitir un ordenamiento con carácter de norma común a todas ellas, a manera de código

urbanístico, con modificaciones en el 2010 y otro más compendiado en el Decreto 080 de 2016, todo lo cual contribuye a una aplicación de gran complejidad para los usuarios de la norma en la ciudad capital.

- Así mismo se expidieron planes Maestros de Equipamientos y de Servicios Públicos (17), que de inmediato generaron la necesidad de armonizar sus normas con las contenidas en las UPZ y en ese sentido se adicionó una reglamentación que “armonizó” unas y otras (Decreto 090 de 2013, a su vez modificado recientemente por el Decreto 120 de 2018).

- A lo anterior se debe sumar la incidencia de otros instrumentos de Planeamiento y de Gestión, tales como los Planes Parciales (en sus 2 modalidades: Desarrollo y Renovación Urbana) que fueron adoptados incorporando propuestas novedosas como parte del sistema de reparto de cargas y beneficios que intrínsecamente se requieren, lo que abrió la posibilidad de que en fechas recientes se emitieran disposiciones mediante las cuales por cada beneficio adicional a una norma básica los constructores adquieren la obligación de efectuar una compensación al Distrito Capital en suelo urbanizado, o construido, o bien mediante aportes en efectivo a la Secretaría de Hacienda y todo esto con ocasión de la expedición de una licencia de urbanización o de construcción.



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.

Capítulo aparte merecen las reglamentaciones adoptadas bajo pautas de Renovación Urbana junto con las novedades en su concepción y manejo tanto en ésta como en la anterior administración del Distrito Capital, así: la Administración anterior expidió el Decreto 552 de 2014, “Por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana, se incorporan áreas a dicho tratamiento, se adoptan las fichas normativas de los sectores con este tratamiento y se dictan otras disposiciones”, que si bien fue derogado por la actual, ésta procedió a adoptar un reglamento similar sustituyendo los territorios en los que se aplica, por cuanto se dirigió a los ejes del Sistema Transmilenio, mediante el Decreto 621 de 2016, “Por el cual se incorporan áreas al Tratamiento Urbanístico de Renovación Urbana sobre ejes de la Malla Vial Arterial con Sistema de Transporte Público Masivo

Transmilenio, se adoptan las fichas normativas de los sectores incorporados y se dictan otras disposiciones.”

En ambos casos conviene resaltar que como contraprestación por los beneficios otorgados se estableció la obligación de aportar a un Sistema de cargas y beneficios por parte de los propietarios y/ o constructores, sin tener que recurrir a planes parciales, sino directamente con la expedición de las correspondientes licencias de construcción, lo cual simplifica los trámites antes prevalentes que por su extremada lentitud y complejidad terminaban en desistimiento de proyectos transformadores de entornos urbanos con amenaza de deterioro.

- En la letra menuda de la norma adoptada bajo directrices del POT, en algunas UPZ se presentan dificultades cuando se mantiene una norma de origen bajo el Tratamiento de Consoli-

dación Urbanística, siendo ésta alguna disposición precedente, proveniente del Acuerdo 6 de 1990, o bien del Acuerdo 7 de 1979, o incluso anteriores como lo son las del Acuerdo 65 de 1967 y su Decreto reglamentario 1119 de 1968 (en tiempos de la administración como alcalde de Virgilio Barco) e incluso algunas producto de atribuciones especiales otorgadas a una denominada Junta de Planeación y disposiciones ambiguas como las del Decreto 159 de 1974, así como otras más antiguas adoptadas con base al Decreto 185 de 1951 (Plan Piloto con base en directrices de Le Corbusier), normas que por su distancia en el tiempo (30, 40, 50, 60 y hasta 70 años) ameritan ser evaluadas<sup>11</sup>(e incluso sustituidas), teniendo en cuenta que su función, en el planeamiento de la ciudad, no pretende preservar valores patrimoniales como bienes de interés cultural, ni individuales ni colectivos, pero sí suponen ejercicios complejos de interpretación sobre su aplicación contemporánea.

Corrientemente tales normas se encuentran desactualizadas en contravía con las tendencias de desarrollo de las áreas colindantes, pese a lo cual, la norma de la UPZ no recurrió a expedir una ficha normativa, y se limitó a mantenerla, sin evaluar su pertinencia, ni las modificaciones que

11. Ver notas y concepto de Victor David Lemus Chois en su libro “Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico”, pag. 85, con relación a los estudios de Fase I y Fase II efectuados en 1972 para Bogotá.

ya sufrieron bajo reglamentaciones generales, para desembocar finalmente en la Consolidación Urbanística del POT como ya se dijo. No obstante, esto trae consecuencias en el abandono de inmuebles y aparición de factores de deterioro en algunos sectores. En estos casos una actitud prudente de la Administración Distrital tendría que admitir la posibilidad de que sean los propios ciudadanos quienes presenten propuestas de modificación de normas desuetas, a condición de someterse a los mismos procedimientos previstos por el POT para la elaboración de normas urbanas (para la Administración Distrital), tales como las previstas en los artículos 334 y 426 del Decreto 190 de 2004, o bien la disposición que la sustituya en la revisión, manteniendo por supuesto la atribución de su adopción, modificación o negación por parte de la Administración del Distrito Capital.

Un tema muy sensible es la determinación de antejardines en las reglamentaciones por sectores o subsectores normativos por cuanto este elemento volumétrico, en la medida en que implica un retroceso contra el espacio público del paramento de construcción dentro del lindero de un predio, debe ser considerado como “tipológico”, esto es, característico de algunos sectores de la ciudad en la que se conformó como área no construida que contribuye a la ampliación de un espacio común del perfil vial, con el fin de garantizar que las mayores alturas que se otor-

gan no deterioren y desordenen las fachadas de las edificaciones individuales en una misma cuadra. Por este motivo, su no señalamiento puntual en muchos casos en las reglamentaciones por UPZ y su sustitución por reglas generales para determinarlos, no es una actitud responsable con su importancia tanto ambiental como de cuidado con el paisaje urbano cuya continuidad constituye un bien colectivo.

Su reglamentación puntual es un aspecto a completar en la reglamentación vigente.

### **A manera de “conclusiones” preliminares.**

Recapitulando lo antes expuesto, encontramos más incertidumbres que certezas, puesto que a la fecha aún no se cuenta con la apertura formal de un proceso de participación por parte de la Administración Distrital sobre la Revisión del POT del Distrito Capital que fue anunciada en el Club El Nogal el día 3 de Noviembre de 2016, razón por la cual solo es posible hacer referencia a lo dicho en dicho evento y en algunas entrevistas y notas periodísticas sobre el particular, pero sin poder emitir pronunciamientos categóricos sobre temas que hemos calificado como inquietantes para la población residente en nuestra capital.

En este sentido, las notas anteriores sólo buscan contribuir pedagógicamente a destacar los asuntos principales que tendría que abordar un proceso de re-

*Se deberán identificar los espacios requeridos para equipamientos de servicios sociales y suelo para nuevos parques y zonas verdes*

visión del POT, a partir de lo que el Plan vigente dispuso, con sometimiento pleno a amplios procesos participativos en su momento y, lo que serían los ejes centrales de dicha revisión de conformidad con la información disponible a la fecha.

En cuanto a la reglamentación vigente, si bien se señaló su compleja estructura, es prudente señalar desde ya, la tendencia, siempre presente, de soluciones “simplificadoras” que terminen estableciendo una norma general aplicable a todo el territorio sin atender a las condiciones particulares en cada caso, lo cual haría saltar por el aire un ejercicio conjunto en los últimos 18 años entre los planificadores y las diferentes comunidades residentes en las porciones del territorio que se conocen popularmente como UPZ.

Antes bien, de lo que se trata, en materia reglamentaria, es completar aspectos y territorios faltantes y corregir los yerros en los que se incurrió ■

## Integración Regional: una meta para la articulación de proyectos urbanos entre Bogotá y la Región

*La ciudad de Bogotá, con sus casi ocho millones de habitantes, requiere que sus políticas públicas estén dirigidas y orientadas a dar solución a las distintas necesidades que una ciudad de este tamaño puede tener; servicios públicos, movilidad, seguridad, accesibilidad a los puntos de trabajo, recreación, salud, etc. Es en este sentido, que la ciudad debe tener en cuenta cómo va a planear, crecer en el futuro, cómo va a suplir las necesidades antes mencionadas a una población creciente.*

De tiempo atrás, la ciudad de Bogotá y sus vecinos han venido conversando y planteando diferentes formas de trabajar conjuntamente en pro del desarrollo de la región. Sin embargo, por temores de los municipios, no han realmente hecho el mayor esfuerzo en conformar un Área Metropolitana con Bogotá, situación que ayudaría a solventar muchos de los problemas con relación a suelo urbanizable, movilidad, conservación del medio ambiente, descontaminación del Río Bogotá, entre otros. El temor puede ser el de quedar a la sombra de un gigante como lo es Bogotá o que en el peor de los casos los termine consumiendo tal como sucedió con la adhesión de los otrora municipios Bosa, Engativá, Fontibón, Suba Bosa y Usaquén. Temen perder autonomía en muchas decisiones.

A pesar de estos temores fundados o infundados, lo que si es cierto es la necesidad de pensar y tener una visión de ciudad-región para afrontar muchos de los problemas anteriormente planteados. No es de extrañarse que diversos gobernantes a nivel local y regional hayan impulsado diferentes medidas y se hayan conformado organizaciones que velan por esto, tales como el Comité de Integración Territorial, Asociación de Municipios de Sabana Centro, la Región Administrativa de Planificación –RAPE-, ProBogotá entre otros. Pero con poca o ninguna acción real concreta. Muchas de estas organizaciones pasan por intereses políticos e intereses del alcalde o gobernador de turno que se desdibujan una vez finaliza su periodo de mandato.

A pesar de estos impulsos legales de constituirse de manera formal en entidades gubernamentales y administrativas de gobierno como Áreas Metropolitanas que se establece en la Ley 1625 de 2013 que deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 en donde además se establece en el Artículo 39 un régimen especial para Bogotá y Cundinamarca, complicando aún más el establecimiento de un área Metropolitana. Pero existen realidades de hecho que nos llevan a pensar de manera práctica



Director Maestría en Gestión Urbana  
Facultad de Arquitectura y Artes  
Universidad Piloto de Colombia

la visión de ciudad región. Casos concretos en los que municipios ofrecen grandes extensiones de tierra y exenciones tributarias para atraer industria a sus municipios. Al mismo tiempo, grandes constructoras inmobiliarias, también están viendo los municipios vecinos como potenciales territorios para seguir expandiendo su oferta inmobiliaria tanto para niveles socioeconómicos altos como medios y bajos, leyendo las necesidades del mercado en este aspecto.

Tal fue el caso del Macroproyecto de Vivienda de interés Social –Ciudad Verde- ubicado en el vecino municipio de Soacha y de los pocos Macroproyectos que alcanzaron a ser aprobado en la derogada ley 1469 de 2011. Ciudad Verde era un nuevo desarrollo de vivienda de interés social y prioritaria que tenía en un inicio contempladas 42.000 unidades familiares, lo que equivaldría más o menos a una población de alrededor 160.000 nuevos habitantes (Moreno and Rubiano, 2014) que llegarían al municipio.

Sin entrar en detalles sobre las implicaciones que llevó a la derogación de esta Ley, Soacha sí



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.

se vio afectada por este Macroproyecto, ya que era deber del municipio poder suministrar con los requerimientos de servicios públicos y transporte a este nuevo desarrollo. Se le sumó una “carga” adicional al municipio. Los principales beneficiarios, y de acuerdo con los resultados del proyecto de investigación que se desarrolló en la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, fueron principalmente familias que anteriormente residían en Bogotá, pero por el hecho de tener vivienda propia, deciden desplazarse hasta este nuevo proyecto. Se volvió un desarrollo y una solución de vivienda para la población de Bogotá.

En principio, este Macroproyecto es diferente a cualquier otro de vivienda social, es un desarrollo con grandes áreas verdes, con un urbanismo que cualquier estrato 4 o 5 envidiarían, sin embargo, esto no es suficiente para resolver los problemas estructurales y

sociales, entre otros, que existen en este tipo de viviendas. Sumado a esto, el proyecto se encuentra ubicado aproximadamente a unos 6 kilómetros de distancia de la autopista sur, es decir a la principal conexión entre Bogotá y Soacha, lo que ha generado graves problemas de desplazamiento para sus nuevos habitantes.

Para el caso concreto de movilidad, el sistema de transporte masivo Transmilenio y su extensión hasta el vecino municipio de Soacha puede ser visto como un proyecto con esa visión regional. Este fue, o es si se piensan en las fases II y III de la extensión, un proyecto en los que intervinieron tanto la gobernación de Cundinamarca, el Ministerio de Transporte, las alcaldías de Bogotá y Soacha y Transmilenio S.A., lo que hizo de este proyecto algo mucho más complejo de lo que en realidad debería ser, por ejemplo si se contara con una autoridad regional de transporte esto sería un poco menos complicado

ya que tal como es actualmente, cada uno de los actores involucrados en el proyecto “tira” para su lado e intereses. Tanto es así que un proyecto planeado para 2003, no entró en funcionamiento sino hasta finales del año 2013, diez años después de planearse.

Se ha podido evidenciar igualmente la necesidad de pensar el desarrollo urbano, es decir los usos del suelo de manera conjunta con la planificación del transporte para tener en cuenta a la comunidad que va a habitar estos territorios porque de nada sirve tener un buen desarrollo urbano si no existe la forma de salir de ahí. Es así que se cree que el uso del suelo y los sistemas de transporte se apoyan de manera recíproca para generar beneficios con relación a la accesibilidad a los puntos de trabajo y por el otro lado reducir los impactos negativos de la movilidad como por ejemplo la contaminación, ruido, congestión (Soria-Lara et al., 2016). Además, si el objetivo general de una política está encaminada a una accesibilidad bien definida, estas pueden ser medidas basadas en infraestructura, o medidas basadas en actividades o medidas basadas en utilidades (Silva and Pinho, 2010), se podrán alcanzar mejores resultados en cuanto al uso del suelo y los modos de transporte.

Se puede analizar, desde el concepto general de la segregación, entendida esta como la pérdida adicional de capacidades para conectarse con los empleos, servicios y equipamientos que ne-

cesitan para participar de manera plena en la sociedad y en las actividades que la ciudad ofrece (Church et al., 2000), que la constitución de los territorios periféricos como herramienta que acentúa la falta de accesibilidad dada su ubicación retirada de los lugares de empleo, retirada de las zonas de transporte, retirada de las actividades de la ciudad incorpora una forma de desigualdad entre las posibilidades de desplazamiento y de uso de la ciudad para los ciudadanos, desigualdades que son determinadas por circunstancias de carácter individual y social (Miralles-Guasch, 1996).

Pero existen soluciones a estas problemáticas; un sistema de transporte eficiente como el Transmilenio que logró llegar a lugares donde antes no había ningún otro medio de transporte formal; la bicicleta como un mecanismo para disminuir y contrarrestar la segregación y falta de accesibilidad a través de políticas de promoción de su uso; el desequilibrio espacial existente en la ciudad podría ser mitigado por incentivos tributarios a empresas que generen empleo en zonas periféricas, y la autogestión de la comunidad para crear un transporte comunitario en respuesta de la ausencia de rutas formales en un desarrollo de vivienda social.

Las decisiones políticas se pueden considerar segregativas o inclusivas de acuerdo a si un mayor número de personas puede hacer uso de la ciudad, por lo tanto, el

problema de la accesibilidad tiene fuertes connotaciones económicas ya que condiciona en gran medida la vida de los ciudadanos y los costos de realizar cualquier actividad (Miralles-Guasch, 1996). La voluntad política es clave para sacar adelante las iniciativas propuestas analizadas en este trabajo junto con la voluntad del sector privado, de urbanizadores, de los desarrolladores y de la misma comunidad, teniendo como meta un objetivo general la planificación de la accesibilidad.

Estos dos ejemplos concretos de interacción de facto entre dos municipios, permite ver la realidad y necesidad de poder llevar a cabo una visión regional, pero no solo en este caso concreto de Soacha, sino también incluir los demás municipios con los que se tienen relaciones fuertes, incluso entre los mismos municipios de la sabana en donde no existen miradas comunes frente al desarrollo, en donde las fronteras entre un municipio y el otro distan mucho de tener miradas similares ya que en un municipio la frontera puede ser una zona industrial mientras que la del otro municipio puede ser una zona rural y/o agrícola. En este orden de ideas, la visión regional debería ir acompañada de una entidad conformada por el Distrito Capital, los municipios vecinos y la gobernación en donde esta pueda tomar decisiones que tengan incidencias tanto en la ciudad capital como en los municipios. Es decir, contar por ejemplo con una autoridad metropolitana de tránsito, o una entidad metropo-

## *El uso del suelo y los sistemas de transporte se apoyan de manera recíproca*

litana de desarrollo urbano para, de alguna manera, incluir intereses de la capital y de los municipios de manera conjunta y pensar el territorio de una manera integral en beneficio de la población en general ■

### Referencias

- Church, A., Frost, M., Sullivan, K., 2000. Transport and social exclusion in London. *Transp. Policy* 27, 195–205.
- Miralles-Guasch, C., 1996. *Transport i Ciutat. Una reflexió sobre la Barcelona contemporània*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Moreno, C., Rubiano, M., 2014. Segregación residencial y movilidad cotidiana en el contexto metropolitano. Un estudio a partir de las relaciones Bogotá-Soacha. *Territorios* 31, 133–162.
- Silva, C., Pinho, P., 2010. The Structural Accessibility Layer (SAL): revealing how urban structure constrains travel choice. *Environ. Plan. A* 42, 2735–2752. doi:10.1068/a42477
- Soria-Lara, J., Valenzuela-Montes, L., Pinho, P., 2016. Using ‘Mobility Environments’ in Practice: Lessons from a Metropolitan Transit Corridor in Spain. *J. Environ. Policy Plan.* 15, 553–572. doi:10.1080/1523908X.2014.991779.

## El horizonte de la Planificación en Bogotá bajo la óptica del Bien Común

*En el afán de analizar, aunque sobre todo de proteger las inversiones del Distrito a mediano y largo plazo más que definir cuáles deberían ejecutarse y cuáles no, hay que garantizar que haga lo que se haga, ellas impacten el bien común, el bienestar de todos.*

Sobre bienestar y bien común hay teóricos del bien común como Jean Trole [autor de “La economía del bien común” y premio nóbel de economía] y del mal común como Javier López de Goicochea [decano de la facultad de derecho de la universidad Alfonso X de Villa nueva de la Cañada, España]. Del mal común hay muchos otros autores entre los que se pueden estudiar a Hannah Arendt, Walter Benjamin y a Jean Baudrillard.

Del bien común como teoría económica es de lo que se trata cuando se trata de planear la Bogotá del futuro. Claro que hay muchos más autores sobre el tema del bien que los cuatro mencionados sobre el mal común. Los teóricos del mal común alegan que lo que nos une como seres humanos es el mal. Puede ser.

Empero, manejar y regentar con acierto lo común es una teoría económica que alega ser el motor o mejor la clave de la seguridad, la tranquilidad y la generación de considerable riqueza, en lo personal y en lo distrital. Es la teoría económica de la tesis doctoral

“Combatir la corrupción: aspectos jurídicos y sociales” que hila estas ideas.

La tesis es un puente entre un estudio académico del ámbito doctoral y el interés que suscita hacer las cosas bien, así como, el modo de combatir como teoría económica bien sea los yerros al liderar o los abusos de una posición dominante. La arbitrariedad en cualquier manifestación es chocante y con frecuencia se tienen dudas sobre qué hacer al respecto. Pues la academia aporta consejos concretos.

Puede que haya abusos y maldad y que estos sean un denominador común pero el mal que alega, Hannah Arendt con su banalidad del mal, y Jean Baudrillard con su mal transparente, Walter Benjamin con el estado permanente de excepción de las víctimas y los males padecidos, todos esos males no son endémicos al ser humano, ni son males invencibles. Hay muchas maneras de combatir males con efectividad. Combatirlos es una sana política

Olga Lucia Garzón (PhD)

Luis H. Gutiérrez S. (PhD)



Docentes Universidad Javeriana

no sólo moral sino principalmente económica.

Primero, todo problema de abusos o arbitrariedades puede resolverse por dos vías; por la vía de la educación o por la vía del uso legítimo de la fuerza.

En términos concretos se puede educar en los colegios a los alumnos para que cuando crezcan no sean ni abusivos, ni arbitrarios y también se puede castigar a los abusadores, bien sea para neutralizarlos, para contenerlos o para negarles la posibilidad de acción, dependiendo del grado de fuerza que se desee utilizar, en plena legitimidad por el bien de la economía distrital y de la Bogotá región.

Considerando la naturaleza humana, el uso de la fuerza choca pero por el bien de la economía, a veces se justifica. Analícese lo chocante al imaginarse formando a un hijo.



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.

*Nos corrompemos cuando optamos por progresar, como personas o empresas privadas, a expensas del bienestar común*

Siempre el amor, la paciencia y la educación son la primera opción en la formación.

Empero, un castigo que capte la atención del crío, otro que lo disuada por el sendero que recomendamos los padres o un tercero que lo detenga, también son opción, pero son opciones que chocan.

Quienes abusan de la posición que ejerzan, perjudicando el bienestar común<sup>®</sup> no son nuestros pupilos. Son nuestros pares en una sociedad y su abuso es nocivo para la economía. Causan daño, a la fecha inconmensurable cuando perjudican el bienestar común<sup>®</sup>, por lo que socavan nuestra seguridad, generando zozobra y miseria a la vez. Algunos en nuestra sociedad querrán que el sistema educativo forme a las personas para que se comporten y otros sabrán que para ciertas gentes, lo único que funciona es el castigo. Ambas vías deben ser parte de la planeación de la futura Bogotá.

La teoría económica subyacente es básica. Si al gestionar la economía personal o distrital, se preocupare el gerente por preservar o mejorar

el bienestar común, en primera medida y en reducir la brecha entre los que más y menos tienen a un factor multiplicador como máximo de 10, se generaría una riqueza considerable para todo el conjunto, para todo Bogotá y su área de influencia.

Además como subproducto de esa riqueza, resultaría un mayor grado de seguridad y por ende de tranquilidad. Cómo están relacionados la riqueza, la seguridad y el bienestar común es, a través del ser humano.

Es, curiosamente, mediante la aplicación de la ley por los jueces y la garantía de un debido desempeño económico, supervisado también por los jueces. Sí, sí, sí. Los jueces, producto de estudios académicos, fueron los que resultaron siendo [o deberían resultar siendo] los salvaguardas de la economía, garantizando que el ejecutivo distrital preserve o mejore el bienestar común<sup>®</sup> y cierre la brecha entre los privilegiados y los necesitados al ejecutar su plan de gobierno. Esa sería la principal fórmula para que todos estén mejor en lo personal y en lo grupal; los jueces garantes del desempeño económico en la Bogotá del futuro.

Si la justicia resultare tan protagonista, hay que tener presente algunas salvedades. Un sistema de justicia operante y funcional es una tesis económica costosa aunque efectiva. Tener un poder judicial funcional es un asunto costosísimo. Por consiguiente, todo nace con un sistema económico pujante al cual se pueda tributar

para financiar el poder judicial. Sin economía pujante no puede haber justicia.

¿Cómo? ¡Sí! La justicia es sólo para los ricos, por lo que los principios que tiene una sociedad son sólo aquellos que puede costear. Otra salvedad: puede haber una sociedad de ricos y así todos tendrían acceso a la justicia.

Por eso es por lo que prosigue un estudio sobre economía como lo sugiere Jean Trole en su libro La economía del bien común complementado por una política tributaria progresista.

Para que haya en la Bogotá del futuro una economía pujante desde donde toda construcción social inicia, debe haber una política de protección de los derechos de autor y de patente. Ahí, en esa política hay tres actores: la empresa que hizo de una innovación una industria que acrecentó la economía, el inventor y el estado, que este caso sería la ciudad - región, que cobra impuestos. Por consiguiente debe haber una política tributaria que también proteja y acreciente la economía.

Toda protección o política que perjudique el bienestar común<sup>®</sup> es la corrupción en su más pura expresión, es el mal común en acción. Por consiguiente aquí se invita a todos a pagar impuestos progresistas para acrecentar la economía y así acrecentar el bienestar común<sup>®</sup>. También se invita a proteger las invenciones y la creatividad, a proteger las empresas que las explotan y respaldar las fuerzas del estado

que hacen cumplir la ley, cada vez que se utilicen para acrecentar el bienestar común\*. Igualmente, se invita a desarticular todo lo que sea regresivo tributariamente, por justificación económica.

El mal común del cual alegan varios autores arriba citados surge por el afán personal de progresar. Prosperar no tiene nada de malo pero nos corrompemos cuando optamos por progresar, como personas o empresas privadas, a expensas del bienestar común. Aunque en el corto plazo parezca viable es económicamente insostenible. Lo que hay que hacer es prosperar a expensas de otro privado complaciente.

Por consiguiente, al planear el futuro de la Bogotá zona región, hay espacio para la inversión privada y para la inversión del Distrito pero cada cual debe invertir en lo que le corresponde. Saber qué es del ámbito privado y qué es de lo público no es tan obvio como parece.

Lo que sí es obvio es el deber de los planeadores distritales de controlar la brecha entre adinerados y necesitados, subiendo siempre el umbral de los necesitados, por justificación económica. Chris Hughes [co-fundador de Facebook] en su libro “Fair shot” alega que si se mantiene una base mínima de ingresos para los menos favorecidos la economía crece y se torna pujante para todos.

Lo mismo alega, aunque desde otra perspectiva, Nick Hanauer, al decir que no son los ricos los que generan empleo sino son los consumidores, gastando. [Ver el video de

TEDtalks en <https://ed.ted.com/on/8MPJrwnE>] Esto, de analizar la tensión natural entre los que tienen y los que no, no es nuevo. Las dos personas que resolvieron la tensión natural de la representatividad y la discrepancia de haberes fueron Aristóteles hace milenios y más recientemente (hace un poco más de dos siglos) James Madison, una de las personas que redactó la constitución de los Estados Unidos de América en 1787.

Madison recomendaba que como la economía era muy importante, los ricos deberían ser los representantes del pueblo para proteger el bien común de la economía y su pujanza.

Aristóteles en cambio resolvía la tensión natural entre los representantes y los representados al limitar la brecha de diferencia entre ellos. Alegaba en su libro Política - libro Primero de la esclavitud que siempre y cuando dicha brecha no fuere muy grande y estuviere constantemente decreciendo, no habría problema de tensiones.

En la modernidad, si la diferencia entre gobernantes y gobernados es igual o inferior a un factor de diez no hay problema de tensiones naturales. Y, si alguien deseara elevar el techo, es decir el dintel de los lujos de los gobernantes y pudientes en la sociedad, la manera de hacerlo es elevando el umbral de los gobernados y multiplicar dicho umbral por 10. Así lo pensó Aristóteles hace miles de años. Para la Bogotá del futuro con su región de influencia, se estudia académicamente la función unificadora de

*La política económica puede acrecentar la tranquilidad ciudadana, generando seguridad y considerable riqueza*

la economía. Ahí entra en juego la protección al consumidor y la regulación de los oligopolios, en especial para que no se cartelicen. Económicamente hablando, los jueces en esa Bogotá del futuro deberían ser los supervisores de la economía, mientras que el o la gobernante con el legislativo van a ser el ejecutivo y el fijador de las reglas, respectivamente, para que prospere ésta. Eso implica una reforma a la justicia; con criterio de motor económico.

Los jueces no podrían limitarse a fallar entre las partes de un juicio. Tendría que considerar la pujanza de la economía y el bienestar común\* al fallar en justicia en un litigio entre dos partes. Con ese propósito se sugeriría y buscaría una reforma jurídica para que ese concepto abstracto de un tercero siempre presente – en todo litigio – esté en el sistema judicial. Nos referimos a que esté siempre presente la función unificadora de la economía.

La política económica puede acrecentar la tranquilidad ciudadana, generando seguridad y considerable riqueza para todos en la Bogotá del futuro. Tal política es una que tiene incorporado el antídoto anticorrupción; el hilo conductor subyacente de este escrito ■

*Luis Felipe Terán Cárdenas / Gustavo Alirio Ortiz Orjuela / Carlos Camacho Obregón  
/ María Alejandra Gómez*

# Políticas Públicas y control fiscal

## Reflexiones sobre la planificación territorial de Bogotá en vía de la reformulación del POT



Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

*La estructuración de modelos de desarrollo territorial basados en la determinación y consolidación del concepto de vocación territorial de la ciudad se refiere a una inclinación, tendencia o determinación de la ciudad o centro urbano para la mejor productividad en un amplio sentido (hablamos de ciudad turística, industrial, educacional, ferial, portuaria, etc.). El ejercicio planificador para la ciudad de Bogotá y su área de codesarrollo no ha contado con el espíritu vocacional como guía.*

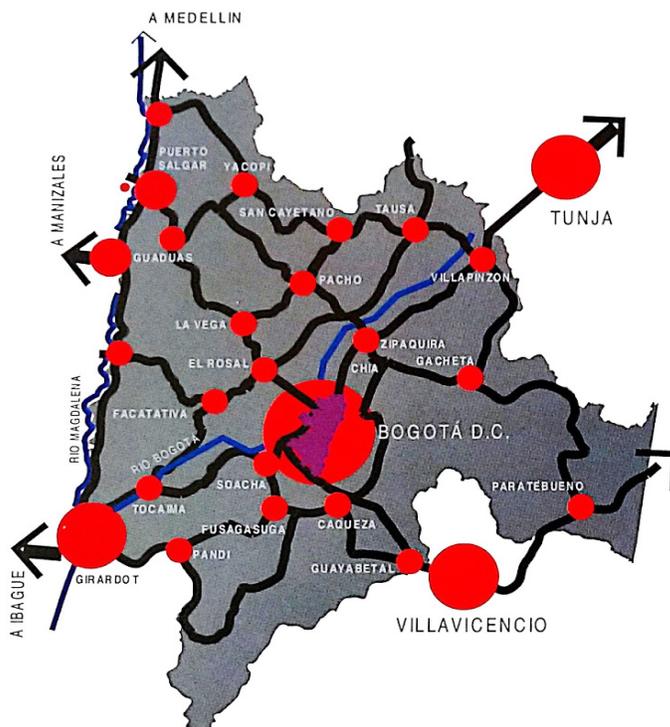
Todas las ciudades tienen su razón de ser, algo que las hizo nacer y crecer en determinado territorio. Así, en algunas se con-

centran las grandes industrias, en otras las dependencias de gobierno, mientras algunas otras albergan a los principales centros de enseñanza por ejemplo. En fin, todas tienen una actividad principal la cual las hace únicas por así decirlo, y es a través de la función principal de la ciudad que se va forjando la vida que se da en ella.

Aparecen en ellas las zonas de vivienda, los comercios, y los servicios que abastecen a los habitantes de esa manera se van formando una identidad. Sin embargo, a medida que la ciudad se desarrolla, se corre el riesgo de la improvisación, (la expansión

horizontal es una forma típica de este fenómeno que puede acarrear hasta el caos). Es posible que este crecimiento desordenado no permita una fácil determinación de la vocación original de la ciudad, y es por esta razón que el desarrollo sostenible de una ciudad debe también tener en cuenta aspectos relacionados a su vocación, para preservar así lo que hace única a la ciudad.

Mapa 1. Red de ciudades compactas y autónomas, escenario 3



Fuente: Escenario 3 Proyectado en los trabajos de la mesa regional Bogotá-Cundinamarca

Pero la planeación urbana y regional de la metrópoli capitalina y concretamente de la ciudad de Bogotá, ha carecido de una prospección estratégica orientada por la especificación de una vocación municipal. Los modelos de ciudad se han orientado más a cómo ordenar y cómo desarrollar y mucho menos al qué ordenar y qué desarrollar, con lo cual se obligaría mayormente a preguntarnos por la visión de la ciudad en el mediano y largo plazo, y con ello formular lo básico que identifique el territorio y su productividad.

De otra parte, no se ha planificado territorialmente como producto de la sistematización y consolidación de un mode-

lo territorial de Estado- Nación que cobije y soporte la planificación territorial en las escalas regionales (departamentales) y locales (municipales): primero se hizo la planificación territorial municipal (ley 388/97) y luego se intentó la planificación nacional y regional (con la Ley orgánica de ordenamiento territorial-LOOT).

Pero la LOOT no alcanzó la entera de la planificación territorial nacional porque no toca el suelo y la geografía del territorio nacional como un todo, ni como un complejo de centros urbanos para ordenarlos en medio de conceptos contemporáneos tan importantes como la globalización, la conectividad de la urbanización en el planeta, o para atender los grandes desafíos de la nación y del mundo en el orden ambiental, económico y social.

Es una norma para cumplir con el mandato constitucional que como se vio, fue largamente debatida pero que a pesar de su gran importancia para el desarrollo del país y el urbanismo se limita a dictar los principios rectores del ordenamiento territorial-OT, fijar competencias entre la nación y las entidades territoriales, con lo cual se hace efectivamente muy institucional y normativa pero poco práctica pues aporta reducidamente al desarrollo territorial del país porque no va a lo fundamental del ejercicio de planificación.

Entonces, carece el país de tan importante estatuto para el de-

sarrollo territorial y muy difícilmente se puede hacer una planeación territorial a escala regional y local. Los ejercicios de planeación a estos niveles son complicados porque no se tiene marco referencial de políticas y de grandes objetivos estratégicos para el país y la nación entera.

La planificación territorial se ha venido reduciendo en el mejor de los casos a intentos de correlación entre los POT's municipales y/o departamentales que han resultado ser más bien buenas intenciones de los gobernantes de las territoriales sin resultado práctico al fin y al cabo.

La planificación urbano regional lograda a nivel local se ha dado a lo sumo gracias a la experiencia de algunas regiones que tienen constituidas las áreas metropolitanas donde se respeta la participación territorial como un fenómeno en desarrollo para el urbanismo del país, lo cual, no puede decirse en el caso de Bogotá donde más bien se ha pensado en la quimera de coordinar los POT's de los municipios de la sabana con el de Bogotá.

En el caso de Bogotá, la armonización de los POTs, a más de haber incluido esto como un proyecto en la planeación de corto plazo de algún plan de desarrollo, no se tiene referencia de mayores avances pues la configuración de tal rompecabezas no parece posible dado que las piezas del mismo jamás fueron diseñadas para su acoplamiento.

Mientras las tendencias modernas del Ordenamiento Territorial-OT, insisten en la necesidad de fijar las determinantes ambientales en la base de los procesos de planeación territorial, en la medida que ellos tienen como basamento la funcionabilidad del suelo y los elementos naturales, la realidad es que en Bogotá existe total desprecio de la función ambiental, como se refleja en los resultados del estudio efectuado por la Contraloría de la Ciudad, donde se evidencia una pobre participación de los proyectos POT de la estructura ecológica en el periodo 2004-2016 del 0,7% sobre el total de la inversión, y que se relacionan con el cuidado y mantenimiento de los humedales, las áreas protegidas y los corredores ecológicos en los últimos doce años<sup>1</sup>.

Igualmente, se mantiene la cultura del tratamiento separado entre lo urbano y lo rural, negando su necesaria interdependencia en la realidad del territorio<sup>2</sup> con lo cual se tiene que la ciudad no mitiga adecuadamente los impactos de sus habitantes sobre los elementos naturales (agua, aire, suelo y su biodiversidad).

Se pretende con más frecuencia cambiar el uso del suelo de áreas importantes para la agricultura o de áreas en protección como

1. Contraloría de Bogotá, Revisión al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial-POT VIGENTE 2004-2016, estudio Estructural PAE, 2017

2. Concepto de territorio: Área geográfica que comprende las dimensiones espacio temporal, dinamizada por actuaciones antrópicas que lo manejan y controlan.

reservas naturales, incorporán-dolas prontamente como suelo urbano, detrás de lo cual se cier-nen grandes beneficios de valori-zación para el privado al amparo del llamado “beneficio fiscal”.

No en vano el reflejo de tal desa-tención se contrasta con los aná-lisis de indicadores ambientales representativos de los mencio-nados elementos naturales como el de contaminación atmosféri-ca que en los últimos doce años muestra sólo una reducción del 32%; la tendencia de contami-nación del Río Bogotá se man-tiene para el año 2016 al regis-trarse 61.380 ton/ año de DBO<sup>3</sup>, para una disminución final del 39,4% en los últimos tres perí-odos de gobierno y la producción de residuos medida en toneladas depositadas en el relleno sanita-rio Doña Juana-RSDJ, mostró que en el año 2016 el registro de 2.253.072 toneladas de resi-duos equivalente a 23,6 % del

año base (2003), es decir, co-rresponde a 415.832 toneladas más del indicador obtenido doce años atrás, como se muestra en la Gráfica 1.

En otro sentido, se requieren po-líticas de OT estructuradas, con base en el diagnóstico integral y un cambio de mentalidad en la concepción plana de territorio por la de “territorio sostenible” que deje atrás el cortoplacismo, lo cual evidenció la Contralora de Bogotá pues “la puesta en ejecución del Decreto 619 de 2000 tuvo dificultades desde su planeación; la estructura inicial del mismo, estableció actuacio-nes de corto plazo para las vigen-cias 2000 a 2004, mediano plazo 2004-2007 y largo plazo 2007 a 2010. La revisión del año 2003 (Decreto 469) y la compilación en el Decreto 190 de 2004, rom-pió esta estructura. Este último, en su artículo 70, señaló una lis-ta de proyectos que determina

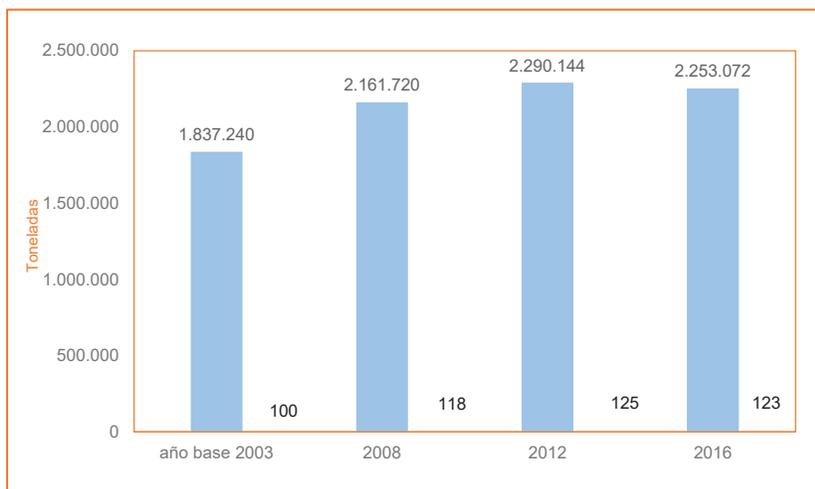
de corto plazo para el periodo 2004-2007 y se dejó otro listado de proyectos, en el Documen-to Técnico de Soporte-DTS de la revisión de 2003, indicativos para el periodo 2007-2010, es decir, de mediano plazo, sin se-ñalar específicamente un listado de largo plazo.

Además, en el texto del Decreto 190 de 2004, no se encadena-ron los objetivos, los programas prioritarios y los subprogramas, de manera específica, con el lis-tado de proyectos a desarrollar en el artículo 70 y con el docu-mento técnico de soporte DTS del POT”<sup>4</sup>.

En relación con la autoridad que supone el POT en la ejecución de la planificación urbana, queda claro que tal carácter es aún poco incidente pues se nota que “en los planes de desarrollo no se recogieron los proyectos POT, tal como se habían formulado, es más, un sólo proyecto en el plan de desarrollo podía contener la ejecución de varios proyectos del POT, o lo contrario, un proyecto POT necesitó para su ejecución de un conjunto de proyectos en cada plan de desarrollo”<sup>5</sup>.

Tales fenómenos se agravan dado que “el seguimiento a la Ejecu-

**Gráfica 1. Variación del indicador de disposición de residuos en RSDJ (Ton/ año) y % respecto al año 2003**



Fuente: Observatorio Ambiental de Bogotá. Elaborado por Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de la Contraloría de Bogotá

3. Las cargas de DBO (Demanda Biológica de Oxígeno) se definen como el oxígeno en masa (gramos, kilogramos, toneladas, etc.) que se requiere para degradar materia orgánica, tanto por la vía biológica como por la química, en un tiempo determinado, ya sean horas, días o años. Se mide la DBO requerida por los organismos para la descomposición aeróbica de la materia orgánica presente en el agua del Río Bogotá.

4. Contraloría de Bogotá, Revisión al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial-POT VIGENTE 2004-2016, estudio Estructural PAE, 2017

5. Ibid.

ción del POT, no contó con un sistema o herramienta que permitiera examinar la ejecución de recursos, un efectivo análisis espacial y temático, y al mismo tiempo, determinar el avance físico de cada proyecto formulado”<sup>6</sup>, por lo tanto, el examen del avance de los proyectos a través del Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo-SEGPLAN resulta ser muy difícil, pues no permite acumular resultados para un análisis de largo plazo, dado que en la mayoría de los casos hay cambios en las variables a las que se le debe hacer seguimiento o se agrupan de manera diferente las actividades y tampoco existe un sistema de codificación y articulación de los proyectos POT con los Planes de Desarrollo.

En el tema regional, a pesar de los ingentes trabajos de planeación surgidos desde hace más de quince años cuando los estudios de la ciudad se consideraron en la dinámica con el departamento de Cundinamarca mediante la llamada mesa regional Bogotá-Cundinamarca con el auspicio de Naciones Unidas que abocaron en la formulación de varios escenarios para su desarrollo y posteriormente, como producto de los convenios entre las dos entidades territoriales, hubo intentos integracionistas para correlacionar los respectivos planes de desarrollo en vía a desplegar proyectos conjuntos<sup>7</sup>, no se ha logrado desarrollar proyectos regionales y los intentos emprendidos resultaron sin mayor éxito en acciones individuales de



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C. - Planetario Distrital

la ciudad o del Departamento como lo son el caso de la modernización del aeropuerto El Dorado o la creación de una empresa para el manejo de los proyectos férreos proyectados con el llamado Regiotram por el lado departamental.

Por otra parte, el Distrito Capital como producto de sus esfuerzos institucionales y al amparo de la LOOT logró la creación de la RAPE – Región Administrativa de Planeación Especial para la región central del país, que a más de haber formalizado sus mecanismos de instalación y funcionamiento no ha mostrado avances de proyectos de infraestructura o de desarrollos regionales integrales con la participación de sus integrantes incluidos los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima.

En realidad, no se desarrollaron los proyectos regionales, que se habían formulado a través de los programas prioritarios de Fortalecer el Sistema de Planeación Regional, la Plataforma de Ciencia y Tecnología, y la Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca. Mientras no se tenga claro un modelo de gobernabilidad y gobernanza, que sea vinculante para todos, no se podrá realmente tener una Región Capital o Ciudad Región consolidada.

Como producto de estas reflexiones se considera conveniente:

- Desarrollar normativamente los elementos asociativos y los instrumentos de coordinación

6. Ibid.

7. Apoyados por la creación de instituciones como la dirección regional y nacional de la secretaria de planeación Distrital y una dependencia similar en la gobernanza de Cundinamarca.

interinstitucional, creados por la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT, para ampliar la cobertura espacial de la planificación al mayor nivel de Estado - Nación con una visión integradora del suelo rural y el urbano donde predomine la planeación regional y se respete la geografía humana y física del país en correspondencia con la planeación municipal.

- Esto con el fin que se compartan recursos de los entes territoriales, para desarrollar proyectos de interés común y aumentar la participación social, creando, reglamentando y poniendo en marcha espacios y mecanismos efectivos para la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación territorial, en lo cual la RAPE debe tomar un papel protagónico y determinante como organismo técnico y de gestión que procure por el desarrollo, consolidación e institucionalización del área metropolitana de Bogotá y la sabana, que sirva de elemento cohesionador en la dinámica de la región central.

- Se debe con prioridad formular instrumentos de planificación territorial, a nivel nacional e intermedio para orientar y articular los distintos niveles de planificación regional y local; con ello construir territorios sostenibles que reconozcan la diversidad cultural y natural de las regiones como una forma de reducir la crisis de la planificación en Colombia.

- Conviene además, hacer una revisión de los instrumentos de la planificación territorial que en no pocos casos resultan ser excesivos, discordantes e imprecisos, para hacerlos más prácticos, simplificando los procesos de formulación y actualizar los catastros mediante el accionar del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las Corporaciones Autónomas Regionales, los departamentos, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y otras instituciones, suministren a los municipios información cartográfica y temática coherente, que pueda ser incluida en la elaboración y armonización de los POT y sobre todo considerando los determinantes ambientales para el desarrollo efectivo de las

funciones ecológica y social de la propiedad.

- Finalmente y dado que la Administración de la capital adelanta desde mediados del año 2016, el proceso de revisión del POT debido al agotamiento de su vigencia, se sugiere tener en cuenta estas reflexiones sobre las deficiencias de la planificación distrital y nacional a fin de incorporar modificaciones sustantivas en cuanto a la sostenibilidad, evaluación, control y prospección del próximo Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y su integración en la región central, hoy también constituida como una institución ■



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.



Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

## El Catastro en Colombia y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS

*Se hace necesario realizar una síntesis de la evolución del catastro en Colombia para determinar la importancia de la implementación de un “catastro multipropósito en todo el país”, por cuanto este es fuente de información para el ordenamiento territorial, la administración de tierras basada en los predios, los servicios públicos, los censos nacionales, el monitoreo ambiental y el desarrollo sostenible, entre otros, actividades todas estas que tienen que ver con el desarrollo económico y social, el buen gobierno y con la generación de condiciones de sostenibilidad para consolidar los procesos de paz territorial.*

Aunado a lo anterior, el catastro con enfoque multipropósito es la herramienta que provee información necesaria para formulación y ejecución de políticas públicas, relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pues este instrumento contribuye al logro de al menos 30 de las 169 metas, que están distribuidas en 10 de los 17 ODS<sup>1</sup>.

Así mismo, en cuanto a la administración del territorio, provee datos sobre aspectos físicos y registro de la propiedad, funciones básicas de gobierno para alcanzar estos objetivos, contribuir a erradicar la pobreza, a lograr mayor seguridad alimentaria, salud y bienestar, agua limpia, saneamiento, energía,

crecimiento económico, reducción de desigualdades, ciudades sostenibles, y vida de ecosistemas terrestres, entre otros<sup>2</sup>.

Por otro lado, catastro y registro han sido en América Latina y el Caribe dos agencias de gobierno con funciones separadas y con poca interoperabilidad, por lo tanto es necesario incrementar su interrelación para los fines fiscales, económicos y sociales; además, salvaguardar la certeza física y jurídica del territorio es fundamental en la administración pública eficiente y transparente del siglo XXI.

No obstante, las agencias nacionales de catastro y registro de la propiedad en esta región, han venido fortaleciéndose en estas materias, así como en su cooperación e intercambio técnico, y en las oportunidades de emprendimiento de iniciativas, donde el catastro y registro son angulares, como en la regularización y restitución de tierras para el post-conflicto en Colombia<sup>3</sup>.

El concepto de Catastro se refiere al censo o registro de los diferentes tipos de propiedad privada y de establecimientos que posee el estado en su territorio. La Resolución 70 de 2011 en su artículo 1º, define el Catastro como “el inventario o censo, debidamente actualizado y clasi-

ficado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica”.

Por otro lado, el catastro sirve para el control y organización geográfica del espacio, permite conocer cuáles de estos están libres, cuáles están ocupados y cuáles deben ser renovados<sup>4</sup>.

Además, el catastro sirve de soporte fiscal para aplicar de manera adecuada y proporcional los correspondientes impuestos, basándose en el conocimiento de los diferentes bienes inmuebles y de sus propietarios; también es fuente de información para el ordenamiento territorial, la administración de tierras, los servicios públicos y los censos nacionales.

1. Departamento Nacional de Planeación-DNP. Documento CONPES 3859. Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano. Año 2016.

2. II Reunión y Conferencia de la Red Interamericana de catastro y registro de la Propiedad. Recuperado de <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=4dDs-mwmElRk%3D&tabid=1821>. Panamá. Año 2016.

3. *Ibidem*

4. Definición ABC Tu Diccionario Hecho Fácil. Recuperado el 25 de abril de 2017, de <http://www.definicionabc.com/general/catastro.php>

## Síntesis de los antecedentes del Catastro Colombiano

La evolución del catastro colombiano permite apreciar cuatro épocas coyunturales con características específicas: Inicial antes de 1930, consolidación de 1930 a 1982, dinamismo de 1983 a 1989 y actual de 1990 a la fecha<sup>5</sup>. El “catastro general del cantón” fue la primera referencia legislativa y se dio en Cúcuta en el Congreso de villa del Rosario con la Ley 30 de 1821, que fue reglamentada en 1825 por el General Francisco de Paula Santander y estuvo dirigida a mantener la guerra de independencia. Posteriormente en 1913 la formación del catastro se orientó hacia toda la República, no obstante, los encargados de realizar los avalúos de los predios, hacían una revisión lenta y la distribución de la carga predial era inequitativa.

El catastro en Colombia se consolida a partir de 1930 cuando la Misión suiza Kemmerer desarrolló unos trabajos dirigidos a modernizar y a racionalizar la tributación, con lo cual se creó un organismo encargado del avalúo en sustitución de los entes departamentales y locales existentes, se agregó el elemento jurídico al catastro con la elaboración de planos prediales para dar a conocer la situación, extensión, área y detalles topográficos de las propiedades, y se estableció la revisión quinquenal de los avalúos, entre otros. En 1940 se constituyó el Estatuto Orgánico del Catastro Técnico, que determinó el valor de los inmuebles, “Nivelación

de Precios”, sin embargo, se caracterizó por ser bastante lento y costoso. Por otro lado, el Instituto Geográfico Militar y Catastral (creado en 1935), dedicado a levantar la carta militar del país para estudios catastrales, fue remplazado en 1957 por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC.

Paralelamente, durante esta época de consolidación del catastro nacional se crearon los catastros descentralizados para el departamento de Antioquia y las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, que administran su catastro de manera independiente del IGAC. Con excepción de estas entidades territoriales el levantamiento y actualización del catastro de todos los municipios, está a cargo del IGAC, quien además establece las normas técnicas para todo el país.

Con la “Nueva Era en los Fiscos Regionales” (Ley 14 de 1983) el catastro colombiano adquirió dinamismo, al introducir innovaciones como: la implementación de un sistema de avalúo masivo más fácil y rápido, llamado “Zonas Homogéneas Físicas ZHF<sup>6</sup> y Zonas Homogéneas Geoeconómicas ZHG<sup>7</sup>”, cuyo objetivo fue actualizar de manera masiva la información valuatoria de los predios de la ciudad; con la creación de un nuevo procedimiento denominado “actualización de la formación”, para corregir masivamente disparidades en los elementos físico, jurídico y económico en periodos de 5 años, la información obtenida fue suscep-

tible de ser utilizada para diversos propósitos, con lo que se propició un cambio en la manera de ver el catastro, es decir, se empezó a concebirlo como un catastro multipropósitos.

A partir de 1990 con el objetivo de conformar un Sistema de Información de Tierras, se incorporaron al catastro nacional herramientas tecnológicas y de comunicaciones, para mejorar los procesos de producción y administración de la información, pasando de un sistema de información geográfica manual o análoga a uno digital, trayendo como resultado el diseño e implementación del Sistema de Información Geográfica del IGAC-SIGOT<sup>8</sup>, y la construcción de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales –ICDE. Posteriormente en 1997 para conformar el mercado de tierras y garantizar la legalidad de la propiedad, se moderniza el catastro y se interrelaciona con el registro y la titulación de terrenos baldíos. Es así que en 2005 continuado con la modernización de

5. Universidad de los Andes. (2003). *La Modernización del Catastro Colombiano*. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/61176689/Historia-Del-Catastro-en-Colombia>

6. Son espacios geográficos con características similares en cuanto a vías, topografía, servicios públicos, uso actual del suelo, norma de uso del suelo, tipificación de las construcciones y/o edificaciones, áreas homogéneas de tierra, disponibilidad de aguas superficiales permanentes u otras variables que permitan diferenciar estas áreas de las adyacentes (artículo 51 de la Resolución 70 de 2011).

7. Son los espacios geográficos determinados a partir de Zonas Homogéneas Físicas con valores unitarios similares en cuanto a su precio, según las condiciones del mercado inmobiliario. (artículo 52 de la Resolución 70 de 2011).

8. El Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial SIGOT, es una organización de entidades, acuerdos y recursos tecnológicos, dirigidos a organizar, la producción, flujo y divulgación de información espacial, para apoyar los procesos de planeación en los diferentes niveles del Estado.

**Cuadro 1. Resumen de los antecedentes del catastro en Colombia**

Época	Concepción del catastro	Características
Antes de 1930	Fiscal inventarial	Escrito, fraccionado y desactualizado
De 1930 a 1982	Jurídico fiscal	Incorpora mapas, metodología, Nivelación de Precios
De 1983 a 1989	Además Multipropósito	Genera información para diversos usos y aplicaciones, metodología Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas
De 1990 a la fecha	Sistema Información de Tierras	Componente digital, utilización de Tecnologías de Información y Comunicación

Fuente: Universidad de los Andes. *La Modernización del Catastro Colombiano*

la gestión catastral y la utilización de aplicaciones y metodologías, se consolida el sistema de Información de Tierras. (Cuadro 1)

Con la utilización de metodologías recientes, aplicaciones fiscales, urbanísticas, ambientales, económicas y sociales, los gobiernos pueden determinar con exactitud su patrimonio, planificar sus actuaciones, e impulsar el desarrollo, fortaleciendo las finanzas municipales y el mercado de tierras. Así mismo, con la evolución del concepto catastral, de sus objetivos y metodologías, se pasa de un catastro fiscal e inventarial a uno de carácter multipropósito, orientado como un Sistema de Información de Tierras, es decir, un «Sistema de Información de Tierras con base en el predio para el desarrollo económico y social, la administración de tierras, la planeación urbana y rural, el monitoreo ambiental y el desarrollo sostenible»<sup>9</sup>.

De otro lado, actualmente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público MHCP, es la autoridad catastral nacional, encargada de producir la cartografía básica de Colombia, en el marco del desarrollo de políticas

y ejecución de planes del Gobierno Nacional en Cartografía, Agrología, Catastro y Geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada<sup>10</sup>.

Por otra parte, si bien en el país se vienen desarrollando desde hace más de una década programas y proyectos de modernización catastral, con miras a generar información actualizada, confiable y de fácil acceso, para aplicaciones como la titulación de tierras y la interrelación del catastro con el registro, a excepción de los catastros de Antioquia y las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, en la mayoría de territorios de la nación, todavía quedan muchas falencias por resolver en materia de desarrollo y financiación de las actividades catastrales: formación (obtener información de los predios en aspectos físico, jurídico, fiscal y económico), actualización (renovar los datos de la formación) y conservación (mantener al día los documentos catastrales) de los predios.

Actualmente, el 28% del territorio nacional no tiene formación catastral, el 63,9% del área formada está desactualizada (722 municipios); el 59% de la car-

tografía no tiene la escala, ni la representación apropiada para la gestión catastral y demás usos de política pública; el 79% de los 187 municipios históricamente afectados por el conflicto armado, carecen de información catastral básica. Adicionalmente, el catastro colombiano ha sido usado principalmente como instrumento de fortalecimiento fiscal, desconociendo las demás finalidades centrales del Estado, y con frecuencia se ejecutan acciones redundantes, inconsistentes e inoportunas, con altos costos para las políticas públicas ambientales, de gestión de tierras, agropecuarias, de infraestructura y de ordenamiento, las cuales requieren información precisa y actualizada sobre los predios<sup>11</sup>.

Sin embargo, para solucionar esta problemática el DNP presenta en el documento CONPES 3859 de 2016, una política para la conformación, implementación, y sostenimiento de un catastro multipropósito, con el cual se pueden identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios del país, contribuyendo a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, promoviendo el ordenamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos del propietario, y el mane-

9 Universidad de los Andes. (2003). *La Modernización del Catastro Colombiano*. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/61176689/Historia-Del-Catastro-en-Colombia>

10. Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, *Gestión Catastral, El Catastro herramienta para el Ordenamiento Territorial*. Año 2012.

11. Departamento Nacional de Planeación-DNP. Documento CONPES 3859. *Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano*. Año 2016

jo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos; es decir, ejecutando esta política, se generan condiciones de sostenibilidad a los procesos de paz territorial, se mejoran los instrumentos del Estado para priorizar y asignar la inversión pública regional, y se garantiza el cumplimiento de las funciones económica, social y ambiental de la propiedad. El catastro hoy en día es una necesidad para consolidar la paz, el desarrollo y el buen gobierno en Colombia<sup>12</sup>.

Para la implementación del catastro multipropósito se diseñó un plan de acción a ocho años (2016-2023), que contempla cambios estructurales al modelo catastral actual en aspectos metodológicos, técnicos, institucionales, tecnológicos y operativos. En la financiación concurrirán la nación, los departamentos, los municipios y la cooperación internacional, y se espera que para 2018 se haya logrado conformar este catastro en el 25% del territorio nacional, haciendo énfasis en zonas rurales, y que además se construyan las bases para continuar con el plan hasta 2023.

Al margen de lo anterior, se debe resaltar la evolución del catastro de Bogotá, que pasó de tener procesos desarticulados a procesos integrados, de una base catastral desactualizada a una confiable, de actualizaciones parciales y cada

cinco años a actualizaciones anuales y en toda la ciudad, de capturar información en papel a usar tecnología móvil, y además, en la actualidad se redujeron trámites a los usuarios. Bogotá es la única ciudad del país que ha mantenido actualizada su base catastral de predios urbanos durante los últimos cinco años, lo que permite registrar cómo ha cambiado la dinámica urbana y de planeación.

De igual manera, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD implementó y coordinó la Infraestructura de Datos Espaciales del Distrito Capital IDECA, para facilitar la producción y acceso a la información geográfica de la Capital, apoyando así su desarrollo social, económico y ambiental.

### **Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS son una continuidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se basan en el éxito de estos, pero buscan concretar las metas no alcanzadas,

superar los logros desarrollados, y su contenido es más global e incluyente.

### **Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), surgieron de la Cumbre del Milenio celebrada en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en septiembre de 2000, cuando se reunieron los dirigentes del mundo para aprobar la Declaración del Milenio, donde se suscribió un pacto internacional entre 189 países miembros de esta Organización, para desarrollar estos objetivos hasta el año 2015. Estos Objetivos cuentan con gran apoyo político, manifestado en los niveles más altos de los países desarrollados y en desarrollo, de la sociedad civil y de las principales instituciones de desarrollo; allí también se acordó la manera de aplicar la declaración, prestando especial atención a los derechos humanos, a la buena gestión de los asuntos públicos, a la democracia, a la prevención de los conflictos, y a la consolidación de la paz<sup>13</sup>. (cuadro2)

**Cuadro 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio**

ODM	No. metas
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	3
Lograr la enseñanza primaria universal	1
Promover igualdad de género y empoderamiento de la mujer	1
Reducir la mortalidad en los niños menores de 5 años	1
Mejorar la salud materna	2
Combatir el vih/sida, el paludismo y otras enfermedades	3
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	4
Fomentar la alianza mundial para el desarrollo	6

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - Unicef

12. *Ibidem*

13. Centro de Información de las Naciones Unidas CINU. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Antecedentes*. Recuperado de [www.cinu.mx/odm2009/pesta-na-2.php](http://www.cinu.mx/odm2009/pesta-na-2.php)

Fabrizio Hoschschild, Coordinador Residente y Humanitario de la ONU en Colombia, presenta un balance sobre el resultado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el Informe 2015, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, que en términos generales, muestra un resultado positivo para el país: las metas de reducción de la pobreza fijadas para 2015 se cumplieron un año antes, cuando la tasa de pobreza fue 28,5% y la de pobreza extrema 8,1%, (la mitad de los niveles al inicio del siglo); los niveles de asistencia escolar superaron el 100%.

Además, la participación de la mujer en lo político y laboral ha revelado importantes avances; la mortalidad infantil se redujo a cerca de la mitad en los últimos 13 años y las muertes por causa del VIH/SIDA se han reducido; y 3 de los 4 indicadores de avance asociados a la protección del medio ambiente superan el 90%.

Sin embargo, aun cuando Colombia es uno de los países de América Latina con mejores resultados, persisten enormes diferencias entre grupos poblacionales y regiones, por ejemplo la pobreza se concentra en las regiones del Pacífico y del Caribe, con tasas de pobreza superiores al 50%, cinco veces la de Bogotá; el 25% de la población vive en zona rural y el 47% de ellos no tiene agua potable; el 94% no tiene alcantarillado y saneamiento, y el 12% es analfabeta; la tasa de pobreza de la población desplazada es tres veces más que la nacional y la de pobre-



Fuente: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá D.C.

za extrema, cuatro. Por otro lado, el país está entre los 10 más desiguales del mundo, el 1% de la población más acomodada concentra más del 20% de los ingresos de la economía, mientras que el 10% más vulnerable menos del 2%.

Además de lo anterior, algunos ODM, como mortalidad materna y embarazo adolescente, tienen aún retrasos importantes, pues siguen muriendo aproximadamente 400 mujeres al año, por causas derivadas del embarazo y el parto, y la tasa de madres fallecidas por cada 100 mil nacimientos se sitúa en 55, 10 más que la meta trazada para 2015. Por lo tanto, a pesar de los grandes logros de Colombia durante los 15 años del proceso de avance en el cumplimiento de los ODM, se hace necesario tener en cuenta los grandes desafíos que tendrá que afrontar el país, dentro del marco de la nueva agenda global de desarrollo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

### Objetivos de Desarrollo ODS

En el último año fijado para cumplir con los ODM, en septiembre de 2015, se reunieron en la Cum-

bre del Desarrollo Sostenible más de 150 jefes de Gobierno, quienes aprobaron la Agenda 2030, con 17 objetivos de aplicación universal que desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible en el año 2030. Estos nuevos objetivos adoptan medidas para promover la prosperidad y para proteger el planeta, reconociendo que las iniciativas para acabar con la pobreza, deben acompañarse de estrategias que favorezcan el crecimiento económico, y contemplen necesidades sociales, como la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que promuevan la protección del medio ambiente y luchen contra el cambio climático<sup>14</sup>.

Como se enunció anteriormente, el catastro en el país tiene relación con 30 de las 169 metas, que están distribuidas en 10 de los 17 ODS, los cuales tienen que ver con políticas públicas de: derechos de propiedad, planificación y or-

14. Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible. Recuperado de [www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/). Año 2016

**Cuadro 3. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Número de metas relacionadas con Catastro Multipropósito**

ODS	No. metas
<b>Objetivo 1:</b> Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	2
<b>Objetivo 2:</b> Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	2
<b>Objetivo 5:</b> Lograr igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	1
<b>Objetivo 6:</b> Garantizar disponibilidad de agua y su gestión sostenible y saneamiento para todos	4
<b>Objetivo 8:</b> Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	1
<b>Objetivo 10:</b> Reducir la desigualdad en y entre los países	1
<b>Objetivo 11:</b> Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	8
<b>Objetivo 12:</b> Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles	2
<b>Objetivo 13:</b> Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	2
<b>Objetivo 15:</b> Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	7

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DNP. Documento CONPES 3859

denamiento del territorio, fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, prevención de desastres naturales, y con información para gestión del suelo agrícola y para la formulación y ejecución de políticas ambientales (cuadro 3).

Es de esperarse que estos ODS, si bien no son jurídicamente obli-

gatorios, sean adoptados como propios por los gobiernos, quienes deben establecer marcos y actividades nacionales de seguimiento para su logro, que contribuyan a su seguimiento y se puedan examinar a nivel mundial, para lo cual es necesario recopilar datos fiables, accesibles y oportunos. Así mismo, los ODS han sido ampliamente

consultados a nivel ciudadano y ponen mayor énfasis en la reducción de la desigualdad, con el fin de contribuir a construir un país en paz, por lo cual pueden ser un gran aliado en este esfuerzo, que también es la visión de una Colombia en paz con desarrollo sostenible<sup>15</sup>.

De igual manera, la agenda de desarrollo 2030 plantea retos considerables a la administración pública para su cumplimiento y en lo que tiene que ver con la administración de tierras, “esto no es la excepción sino la regla”, debido a que estos objetivos se circunscriben a un espacio geográfico, y dependiendo de su estado éste puede condicionar el cumplimiento de esos objetivos<sup>16</sup> ■

15. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2015*

16. II Reunión y Conferencia de la Red Interamericana de catastro y registro de la Propiedad. Recuperado de <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=4dDs-mwmElRk%3D&tabid=1821>. Panamá. Año 2016



Fuente: <http://responde.pe/wp/wp-content/uploads/2015/11/ODS.jpg>

## Expansión Urbana: una Amenaza para Bogotá D.C

*El territorio colombiano se caracteriza por contar con gran diversidad biológica y étnica. El espacio físico territorial da muestras de que existen diferencias marcadas en temperatura, precipitación, vegetación y composición de especies según el área geográfica delimitada. Igualmente, el factor antrópico ha tenido fuerte incidencia en el destino de éstos elementos del paisaje, ocasionando problemas generalizados como la deforestación, la destrucción de la vegetación original y de la biodiversidad y contaminación del suelo y del recurso hídrico (Van Der Hammen, 2005, p. 287).*

Una de las principales problemáticas asociadas a la gestión territorial en Colombia, y en especial de la ciudad de Bogotá, es la debilidad en la implementación del sistema de normas orientadas al ordenamiento territorial, y la falta de efectividad en la aplicación de las mismas. A pesar de contar con una base normativa importante en materia de ordenamiento, existe cierta debilidad por parte de los entes territoriales a la hora de hacer efectiva la implementación de dicha normativa. Lo anterior, se puede ver reflejado en el deterioro ambiental de los activos naturales pertenecientes a la Estructura Ecológica Principal de Bogotá en escenarios de rápido crecimiento urbano.

La Estructura Ecológica es el soporte territorial del bienestar de la sociedad, sirve entonces para orientar procesos de planificación, y para priorizar áreas que determinan su desarrollo futuro. En términos normativos, la Constitución Política de 1991 dio el primer salto al reconocimiento de los derechos ambientales, incluso por encima de los derechos económicos privados. Explícitamente, la Carta Magna establece la posibilidad de dirimir conflictos ambientales a favor del interés público en lo que define como una “función ecológica”.

De la misma manera, la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 presentan como elementos determinantes del ordenamiento del territorio, los relacionados con “la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales”. En este sentido, es deber del Estado regular y orientar el uso de los recursos naturales en el territorio, con el objetivo de garantizar su adecuado aprovechamiento y desarrollo sostenible, priorizando la protección, mantenimiento y restitución de los bienes y servicios ecosistémicos o naturales.

El presente artículo abordará una reflexión alrededor cuatro territorios vitales que sufren amenaza por la expansión urbana en el



Director  
Apoyo al Despacho  
Contraloría de Bogotá D.C.



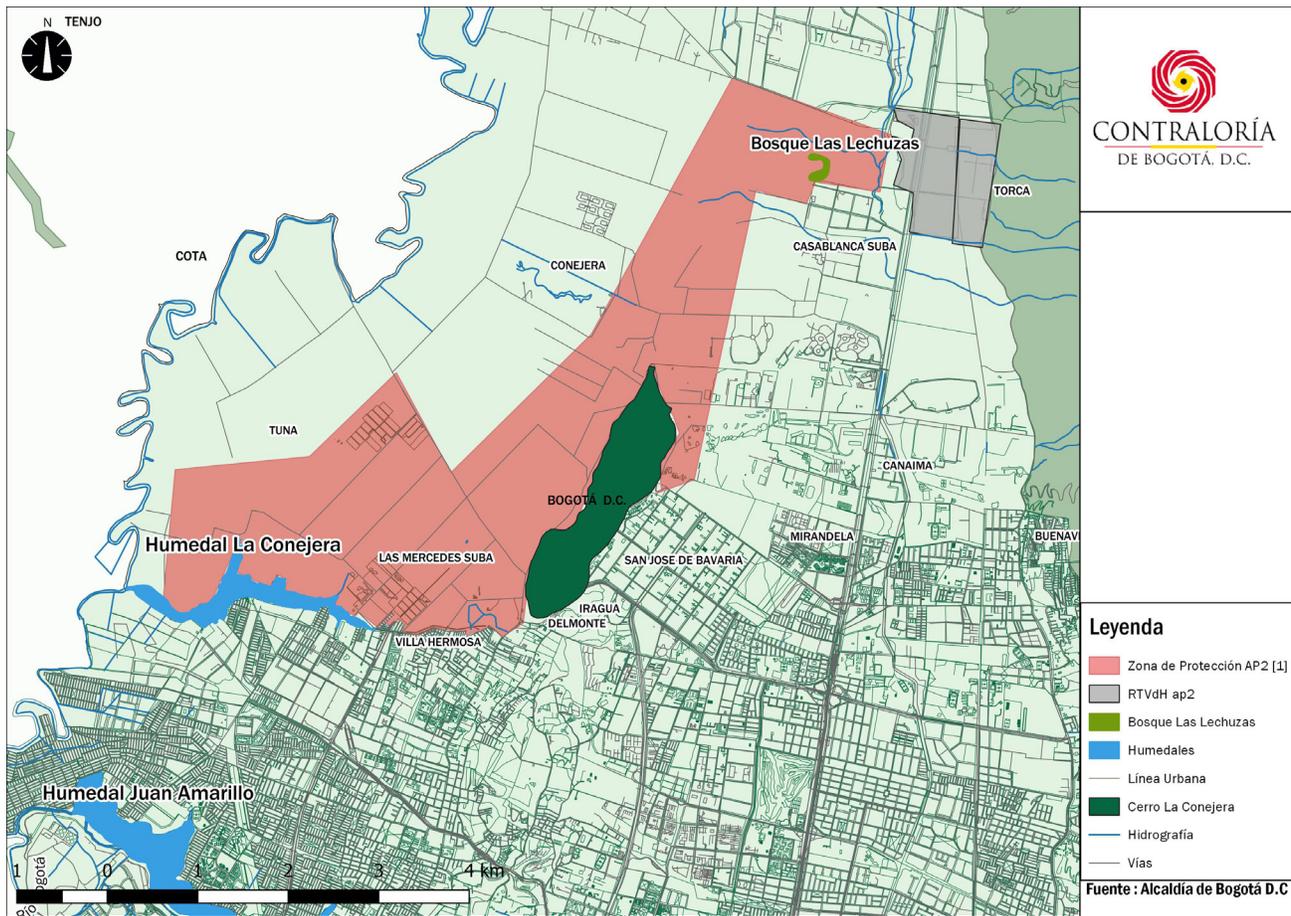
Funcionaria Dirección de  
Estudios de Economía y  
Política Pública

norte de Bogotá y que se pueden ver en el Mapa 1. En primer lugar, el caso de la irrupción de construcciones cuestionables en los Cerros Orientales, es decir, licencias de construcción irregulares, construcciones ilegales, vacíos jurídicos en la aplicación de la norma han puesto los cerros como objetivo de los constructores y comercializadores.

En los últimos años, este sector se ha visto especialmente invadido por vivienda de alto costo, al extremo de construir lujosas mansiones posteriormente demolidas por graves afectaciones ambientales que según Secretaría de Ambiente, afectaban incluso a cuerpos de agua. El 19 de febrero de 2018 la CAR publicó en su portal web el resultado de las visitas que han realizado sus funcionarios con una preocupante conclusión: “El desbordado auge de la construcción en los cerros orientales” y lo que es peor, “la

*La Estructura Ecológica es el soporte territorial del bienestar de la sociedad.*

Mapa 1. Norte de Bogotá



Fuente: Elaboración Dirección de Estudios de Economía y Política Pública – Contraloría de Bogotá

incapacidad de las entidades distritales y nacionales para hacerle frente a la ilegalidad lo que se convierte en una franca vulneración a todos los valores ecosistémicos de los cerros orientales”.

El segundo territorio es aquél en el cual se desarrollaría el proyecto denominado “Lagos de Torca” que amenaza de manera grave la franja AP2, vital para la conexión con la Reserva Thomas Van der Hammen y que, como la Contraloría de Bogotá D.C. determinó: “no existe claridad sobre la continuidad de zona

protegida como estaba constituida inicialmente.” Así, en armonía con el tercer lugar, el polémico y ampliamente debatido proyecto de la Reserva Thomas Van Der Hammen y la propuesta del Distrito por transformarla, deformando la zona de reserva original y abriendo paso para las nuevas zonas de construcciones urbanas.

Por último, la lenta recuperación del Río Bogotá nos recuerda que las sentencias judiciales no son suficientes. Desde el año 2004 y con fallo de la Magistrada Nelly Yolanda Villamizar del Tribunal Administrativo de Cundinamar-

ca, se ordenan diversas acciones para su descontaminación, el 28 de marzo de 2014, con ponencia del consejero Marco Antonio Velilla Moreno el Consejo de Estado ratificó y determinó obras específicas que deben ser ejecutadas.

Aún cuando las sentencias han sido contundentes en buscar la recuperación de Río Bogotá, las acciones han tenido un impacto mínimo en la tarea de descontaminación en sus cuencas, estos procesos son lentos, costosos y requieren de una fuerte determinación institucional.

Los mencionados procesos de deterioro han sido ocasionados por dinámicas desordenadas de expansión y crecimiento urbano en la capital, que ha disminuido la capacidad de resiliencia de la estructura ecológica de soporte, generando perjuicios sobre la calidad de vida de los bogotanos.

Entonces, se plantea la disyuntiva para la dinámica de crecimiento de la ciudad; ¿Es preferible la densificación o la expansión en Bogotá?, la respuesta debe tener en cuenta la trayectoria y la consolidación de las zonas de protección y entender que las franjas y reservas ambientales son una barrera y descanso natural para compensar la inmensa huella de carbono que genera la metrópoli.

Ahora bien, Bogotá necesita de un ordenamiento espacial de los usos de los activos naturales de acuerdo a su vocación, que se ha determinado como una vocación de servicios profesionales, financieros y terciarios, educativos y centro Político y Administrativo.

Su instrumento de ordenamiento (POT 2004) define algunos principios como la protección y tutela del ambiente y los recursos naturales, y su comprensión como elemento fundamental del ordenamiento territorial.

En tal sentido, para consolidar dichos principios en el territorio, el Distrito define su Estructura Ecológica Principal, constituida por una red de corredores ambientales integrados a la estructura ecológica regional, confor-

mada por unos elementos básicos como el sistema de áreas protegidas, los parques urbanos, los corredores ecológicos y el área de manejo especial del río Bogotá (Cortés, 2017, p. 120).

Aun así, el desordenado proceso de urbanización en Bogotá trajo consigo un crecimiento desorientado que, junto a la falta de regulación y aplicación de la normativa en materia de ordenamiento ambiental, ocasionaron afectaciones graves sobre los activos naturales de la ciudad.

De este modo, se han generado procesos de degradación de la estructura ecológica principal, dando como resultado el deterioro de estos activos.

Lo anterior, se conjuga con el aumento en el valor del suelo de la ciudad, el fenómeno capital y el inminente fenómeno de migración que ésta percibió en respuesta a la coyuntura económica, política y social que ha atravesado el país a través de su historia.

Esto es una clara muestra de la falta de efectividad en la aplicación de la normativa ya planteada por la Administración Distrital. Puesto que, a pesar de haberse regulado la norma urbana, no se cuenta con una fuerte base legal tanto a nivel nacional como distrital que permita la defensa de los territorios con protección ambiental. Adicionalmente, la asimetría de información y la falta de trabajo conjunto entre los entes pertenecientes a las diferentes escalas de orden

*La ciudad se encuentra ante una de las decisiones más importantes que tomar*

territorial debilita la gobernanza. De este modo, la sinergia de los diferentes actores como la CAR, Concejo, Alcaldía, Gobernación, Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Fiscalía, podría generar un mejor manejo tanto de política pública como de la normatividad e implementación de la misma.

De este modo, podemos inferir que, aunque existente normatividad, la falta de mecanismos que fortalezcan la implementación de dichas regulaciones dificulta la efectiva preservación y conservación de los elementos de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá.

La ciudad se encuentra entonces ante una de las decisiones más importantes que tomar, defender su Estructura Ecológica Principal, determinada parcialmente en la zona norte por los cerros orientales, la zona de protección AP de Torca, la reserva Thomas Vander Hammen y el Río Bogotá, o desconocer que la construcción y expansión urbana de estas zonas terminará por acabar con este importante patrimonio ambiental de Bogotá. ■

*Elimeleth Tapias Árias*

# Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe

2016-2036

# Reseña



## Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036 CEPAL, febrero 2018

*Las últimas décadas del siglo XX vieron surgir, a nivel global, un importante cambio en los patrones demográficos, los cuales se vieron reflejados en una rápida urbanización en los países emergentes que significó una importante migración de personas a ciudades y pueblos, buscando allí oportunidades y mejores condiciones de vida, entre otras, las ofrecidas por los avances en medicina y una mayor disponibilidad de bienes públicos. No obstante, ésta rápida urbanización derivó, desde el principio, en asentamientos humanos poco sostenibles con estructuras urbanas caóticas y deficientemente planeadas.*

Como alternativa a esta situación, desde 1976 (Hábitat I), las Naciones Unidas asumieron el propósito de “fomentar, impulsar y crear asentamientos humanos sostenibles”; en tal propósito, la denominada “Agenda Hábitat” (Hábitat II), adoptó “un plan de acción global para asegurar una vivienda adecuada para todos y reconociendo nuevamente el rol clave de los asen-

tamientos humanos sostenibles en el desarrollo de un mundo cada vez más urbanizado”.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL es categórica al afirmar que “el modelo de desarrollo urbano actual no ha sido capaz de responder a problemáticas como la pobreza urbana, la exclusión social y otros asuntos urbanos de prioridad a nivel internacional y regional”.

Por tal motivo, la adopción de una Nueva Agenda Urbana (NAU) (Hábitat III)<sup>1</sup> “afirma el nuevo rol protagónico de las ciudades y el desarrollo urbano para lograr un desarrollo sostenible a nivel global”, durante los próximos 20 años<sup>2</sup>.

En concreto se expresa que, en concordancia con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (ODS 11), la NAU permitiría que “si están bien planificadas y bien gestionadas, las ciudades y asentamientos humanos pueden ser un instrumento eficiente y eficaz para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados”. Según la CEPAL, con la implementación de la NAU, se busca que la urbanización y el desarrollo urbano se



Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

sitúen hoy como desafíos que se necesita abordar efectivamente a nivel nacional y subnacional, como respuesta al crecimiento urbano no planificado, cambios en los patrones familiares, el creciente número de residentes urbanos que viven en barrios marginales, persistencia de exclusión y de desigualdad, creciente inseguridad, aumento de la migración internacional y la intensificación de los desastres relacionados con el cambio climático; además, insiste en la necesidad de llevar a cabo cambios estructurales que pongan la sostenibilidad y la igualdad en el centro de los procesos de urbanización; esto es, un cambio de paradigma.

En ese contexto de igualdad, en sus diversas dimensiones, la visión del desarrollo urbano sostenible de la región, a partir de lo planteado en el documento de la CEPAL, podría esbozarse así:

**Un nuevo paradigma urbano que reconoce la ciudad como un macro bien público**

1. En Quito, entre el 17 y 20 octubre de 2016.

2. La NAU se concibe como una “hoja de ruta para la creación de ciudades que sean lugares de prosperidad y centros culturales y de bienestar social con protección al medio ambiente”.

Gráfica 1 Visión del Desarrollo Urbano Sostenible



Fuente: CEPAL

En la materialización de este ideal, el Plan de Acción Regional - PAR<sup>3</sup>, herramienta para la implementación efectiva de la NAU (marco estratégico), promueve la elaboración de políticas basadas en evidencia de las dinámicas de la urbanización, y establece recomendaciones de acciones e intervenciones potenciales, así como orientación política relevante y prioritaria para todos los países en América Latina y el Caribe – ALC, para el logro del desarrollo urbano sostenible. De igual manera, se afirma, busca fomentar un cambio

hacia un nuevo paradigma urbano “que reconoce la ciudad como un macro bien público y que garantice los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales de todos”.

En el documento, la CEPAL pone de manifiesto que la construcción del PAR se apoya en cuatro principios rectores, los cuales orientan Resultados Estratégicos Esperados - REE para el período 2016-2036<sup>4</sup>; estos son: Ciudades Inclusivas (10 REE), Economías Urbanas Sostenibles e Inclusivas (10REE), Sostenibilidad Ambiental Urbana (10REE) y Gobernanza Efectiva y Democrática (12REE). Sobre tal base, se definieron seis ejes de acción<sup>5</sup>, varios objetivos estratégicos, objetivos específicos y un conjunto de elementos críticos relacionados con cada eje, para adaptarse a las realidades regionales y sus

metas de desarrollo, lo que se puede resumir en el Cuadro 1.

De otro lado, para la implementación y el monitoreo de esta hoja de ruta (PAR), en el informe se prevén varios mecanismos: i) Programas de cooperación regional, ii) Actores roles y responsabilidades, iii) Planes de acción y, iv) Monitoreo y evaluación del PAR. Los primeros (Cooperación regional para ALC y Cooperación subregional para el caribe), servirán como “marco central para conectar y alinear iniciativas en curso y promover la cooperación al nivel regional, nacional, y subregional”; los segundos, a través de la asunción de compromisos y responsabilidades de actores y múltiples sectores (gobiernos nacionales y subnacionales, ONGs, academia, y otros), en la implementación efectiva, eficiente y sustentable de la NAU.

3. Su elaboración inició en octubre de 2016, bajo la coordinación de CEPAL, ONU-Hábitat y MINURVI; lo definen como un “documento holístico y transversal para toda la región”; “sus propuestas para lograr el desarrollo urbano sostenible son integrales y comprehensivas”.

4. Constituyen los componentes básicos para implementar la NAU en ALC.

5. A pesar de su enumeración, se consideran interdependientes e interrelacionados, sin jerarquía estructural entre ellos.

**Cuadro 1. Plan de Acción Regional- PAR: Ejes de Acción**

Eje	Objetivo estratégico	Alineación con ODS	No. Objetivos Específicos	No. Componentes clave
1. Políticas Nacionales Urbanas-PNU	Diseñar e implementar políticas sólidas, consensuadas y basadas en resultados, que fortalezcan la coordinación multisectorial y multinivel.	Todos (17)	8	44
2. Marcos Legales Urbanos	Establecer marcos robustos y transparentes que cuenten con mecanismos e instrumentos eficientes para asegurar el cumplimiento de la ley, incorporando los principios de rendición de cuentas y la participación pública en la planificación y gestión urbana y territorial.	Todos (17)	9	67
3. Planificación Urbana y Territorial y Diseño Urbano Integrado	Procesos de planificación urbana y territorial, y diseño urbano integrado con visión de futuro, e instrumentos y mecanismos participativos capaces de los desafíos propios a los sistemas urbanos y territoriales actuales y futuros.	Todos (17)	10	79
4. Economía Urbana y Finanzas Municipales.	Fortalecer las finanzas municipales, los sistemas fiscales intergubernamentales y los instrumentos y capacidades para innovar y desarrollar nuevos y mejores mecanismos de financiamiento para la inversión urbana.	1,2,4,5,6,7, 8,9,10,11 12,13,16,17	6	32
5. Implementación Local	Fortalecer las capacidades y los instrumentos locales para conducir la urbanización y el desarrollo urbano y promover alianzas sólidas entre los diversos actores y sectores relevantes a un desarrollo urbano sostenible.	Todos (17)	9	50
6. Mecanismos de Monitoreo, Reporte y Examen.	Robustecer las capacidades humanas, técnicas y financieras de cada sector para el seguimiento de avances hacia un desarrollo urbano sustentable y para el monitoreo, el reporte y examen de políticas, programas, planes y proyectos asociados.	4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17	7	39

Fuente: CEPAL

En el tercer mecanismo, los planes de acción subregionales, nacionales y de ciudad, deben efectuar una “revisión y análisis crítico de los contenidos del PAR, identificando los factores clave para el desarrollo sostenible y para la implementación de la NAU en cada subregión y nivel subregional”, incluidos los niveles nacional y subnacional (la ciudad). Finalmente, el cuarto mecanismo previsto, propone la creación de “una plataforma urbana y de ciudades” para efectuar el monitoreo de la implementación de las distintas agendas de desarrollo urbano sostenible en ALC y fortalecer las capacidades para ello, y la elaboración de un

informe “sobre los progresos realizados en la implementación de la NAU”, previsto en la misma<sup>6</sup>.

No cabe duda que, las bondades de lo aquí señalado tendrán su prueba de fuego en las ciudades de ALC, puesto que, como señala el mismo documento “los planes de ciudad deben interpretar la NAU y el PAR de acuerdo con las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible en su realidad y contexto”; de igual forma agrega “las ciudades, en conjunto con su ciudadanía, son los actores protagonistas en la construcción de ciudades más inclusivas, prósperas y resilientes en ALC”.

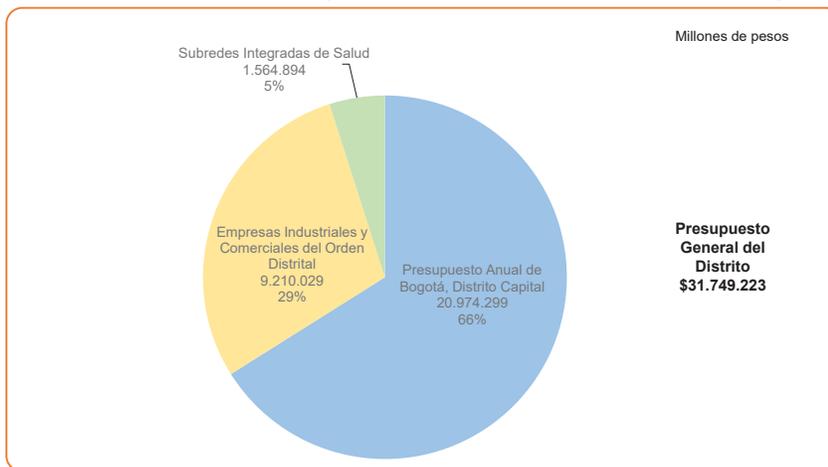
Lo anterior, plantea lo que debe ser; no obstante, la realidad de los países y ciudades de ALC refleja una gran heterogeneidad y diferencias en sus estructuras urbanas, en los instrumentos, voluntades y recursos disponibles para implementar la NAU, incluso en la capacidad institucional y la gobernanza necesaria para llevarlo a cabo. Contemplando esta realidad, en esta agenda se deja claro que “el PAR ha sido preparado para entregar directrices a toda la región y, por ende, requiere que los gobiernos nacionales y subnacionales revisen y evalúen los objetivos y sus componentes para establecer prioridades en base de sus necesidades y capacidades, las cuales deberían ser evaluadas a través de procesos colaborativos y participativos y ser examinadas periódicamente”■

6. Párrafos 166-168 de la NAU; a cargo de ONU-Habitat y entregable a la Asamblea General cada cuatro años.

## Estadísticas Fiscales

Por: Neyfy Castro Veloza, David Ruíz Árias y Jairo H. Latorre

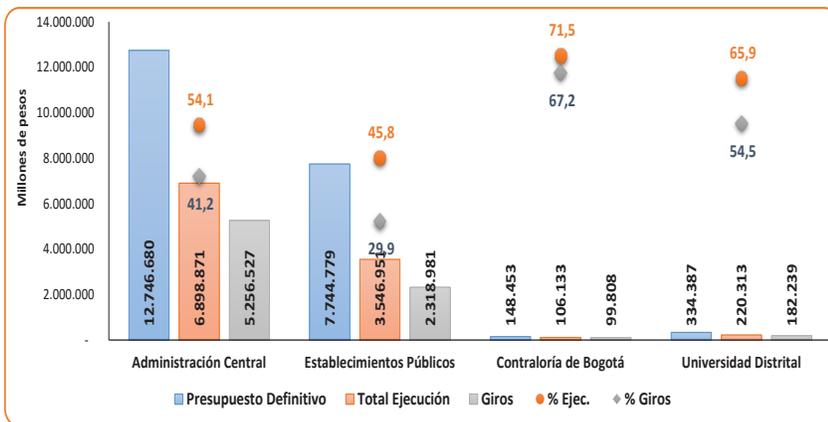
### Presupuesto General del Distrito - Septiembre de 2018



Al mes de septiembre de 2018 el Distrito Capital presentó un Presupuesto General por \$31.7 billones, donde las entidades del Presupuesto Anual contribuyeron con el 66%, las Empresas Industriales y Comerciales el 29%, las Subredes Integradas del Servicios de Salud 5%. De otra parte los Fondos de Desarrollo Local -FDL, contaron con \$1.9 billones.

Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero – Contraloría de Bogotá – SIVICOF.

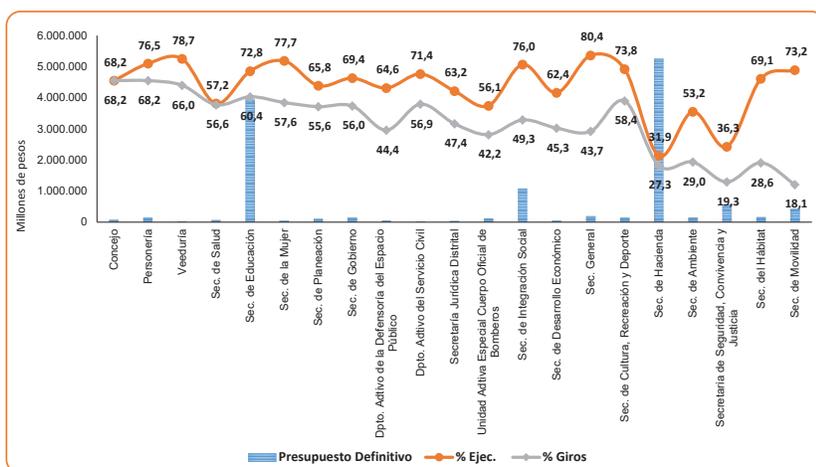
### Presupuesto Anual - Ejecución de Gastos e Inversión - Septiembre de 2018



El Presupuesto Anual de Gastos e Inversiones de Bogotá ascendió a \$21.0 billones, se han ejecutado \$12.7 billones, que representan un porcentaje de cumplimiento del 51,4%, de los cuales giró el 37,5% (\$7.9 billones). La Administración Central reportó ejecución por \$6.9 billones el 54,1%, y los Establecimientos Públicos con \$3.5 billones de ejecución, el 45,8%.

Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero – Contraloría de Bogotá – SIVICOF.

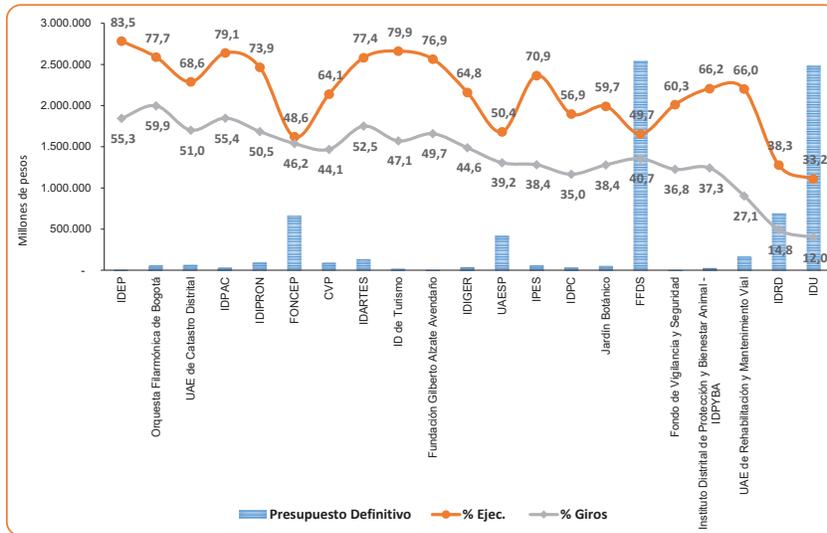
### Ejecución Administración Central - Septiembre de 2018



Las Entidades de la Administración Central con mayor porcentaje de giros corresponden al Concejo 68,2%, la Personería 68,2% y la Veeduría 66,0%. Entre las de menor ejecución de giros en términos porcentuales están las Secretarías de Movilidad 18,1% y la de Seguridad, Convivencia y Justicia 19,3%.

Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero – Contraloría de Bogotá – SIVICOF.

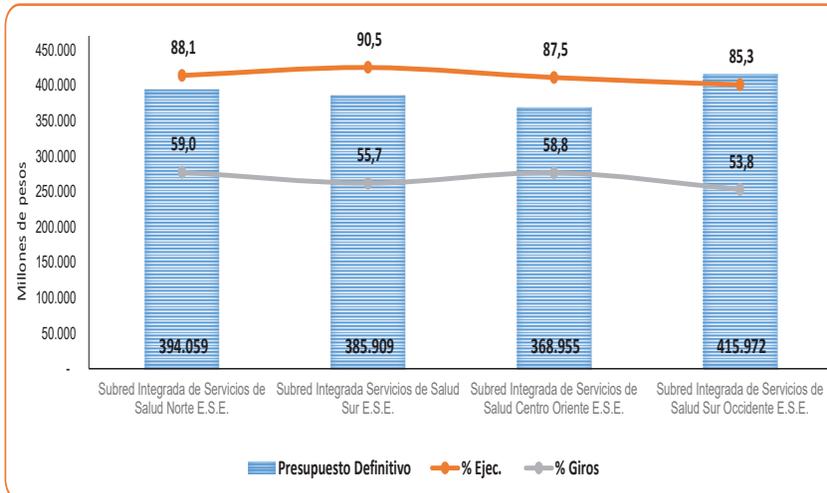
## Ejecución Establecimientos Públicos - Septiembre de 2018



Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero – Contraloría de Bogotá – SIVICOF.

En los Establecimientos Públicos las entidades que reportaron mayor nivel de giros fueron Orquesta Filarmónica 59,9% e IDEP 55,3% y las de menor nivel de giros fueron el IDU con 12,0% y el IDRD 14,8%.

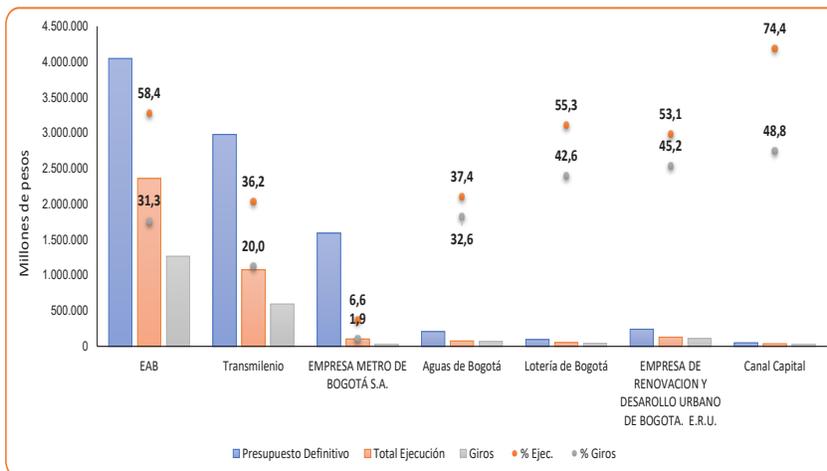
## Ejecución Subredes - Septiembre de 2018



Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero – Contraloría de Bogotá – SIVICOF.

La ejecución presupuestal de las Subredes superó 85,3%. Los giros se ubican en un rango entre el 53,8% y 59%.

## Ejecución Empresas Industriales y Comerciales - Septiembre de 2018



Fuente: Subdirección de Estadística y Análisis Presupuestal y Financiero – Contraloría de Bogotá – SIVICOF.

En gastos e inversiones reportaron el mayor nivel de giros las empresas de Renovación y Desarrollo Urbano 45,2% y Canal Capital 48,8%. Mientras que el menor se encuentra en la Empresa Metro 1,9%.





Síguenos en:



@Contraloriabta



Contraloría de Bogotá





CONTRALORÍA

---

DE BOGOTÁ, D.C.