

**Secretaría de Planeación
Secretaría de Ambiente**

Edición final de textos

Andrés Hernández
*Profesor del CIDER-Universidad de
los Andes,*

Marcela Ceballos
Secretaría de Planeación

Oscar Lozano
Secretaría de Ambiente

Diseño gráfico

*Oficina de Prensa y
Comunicaciones
Secretaría de Planeación*

**LAS GRANDES
POLEMICAS**
SOBRE LA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL
POT
(MEPOT)

DICEN QUE...

Con la MEPOT se podrían:

- Instalar prostíbulos en centros comerciales y zonas residenciales
- Ubicar cementerios, tiendas, billares y demás lugares de uso masivo al lado de su casa
- “El POT traería vecinos riesgosos como resultado de la mezcla de usos indiscriminada”

LO CIERTO ES QUE....

1. Una ciudad mezclada, pero ordenada

La MEPOT NO permite ni incentiva la localización de prostíbulos en centros comerciales. Cumpliendo con la Ley Nacional, la MEPOT define los sitios y las condiciones que deben reunir estos centros especializados que YA existen en la ciudad y que aún no cuentan con ninguna regulación.

Hoy la prostitución se exhibe en el espacio público sin el debido control ni las garantías necesarias para las personas que la ejercen, entre otras cosas, porque el ordenamiento territorial vigente ha cerrado los ojos a esta actividad. En contraste, la MEPOT regula la localización de estas actividades mediante la categoría “actividades económicas de uso restringido de alto impacto”, lo que significa que SOLO pueden ubicarse sobre corredores viales de alta capacidad y en áreas que ya tienen este uso. Estos requerimientos mitigan los impactos en el espacio público.

LA MEZCLA DE USOS EN BOGOTÁ NO ES UNA DECISIÓN DE LA MEPOT, YA EXISTE Y EL POT VIGENTE LO PERMITE EN MÁS DEL 80% DE LA CIUDAD.



Banco de imágenes Secretaría de Planeación / Pablo VI



La MEPOT busca ajustar uno de los aspectos más criticados de la norma vigente: **la restricción para localizar hospitales, universidades, teatros y otros servicios básicos en donde los ciudadanos los necesitan.** La Modificación Excepcional cambia esta situación porque acerca los servicios básicos a los residentes que viven hacinados en la periferia y estimula la densificación del centro para que más ciudadanos aprovechen las vías, el espacio público y los servicios que están concentrados allí. El resultado es un mayor equilibrio social en el territorio.

En la medida de lo posible la vivienda debe estar cerca del comercio, servicios y actividades económicas que generan empleo. Esta confluencia resulta en una mejor calidad de vida, permite mayor acceso al mercado laboral, reduce costos y contribuye al sostenimiento del medio ambiente. La mezcla de usos es consecuente con los postulados del ordenamiento urbano vigente, orientado a construir una ciudad equitativa e incluyente y con mayor seguridad.

Sin embargo, no todos los usos deben estar tan cerca de la vivienda debido a que producen molestias a los vecinos. **Los usos restringidos o de alto impacto no se pueden localizar en cualquier lugar de la ciudad, sino en los sitios comerciales que establece la MEPOT.**

DICEN QUE...

- Sube el precio de la vivienda y del suelo en un 40 - 45% porque los constructores tienen que pagar las redes de acueducto y alcantarillado y ceder áreas de espacio público, cuando es responsabilidad del distrito.
- La MEPOT paralizará el sector de la construcción

LO CIERTO ES QUE....

2. Las cargas urbanísticas son una obligación de los propietarios del suelo en beneficio de la ciudad

Las cargas urbanísticas son las obligaciones que deben cumplir los propietarios del suelo a cambio de beneficios como mayor área para construir (aumento en edificabilidad) y una gama amplia de usos permitidos. El aprovechamiento de zonas beneficiadas por mayor área permitida de construcción deberá ser compensado con el mejoramiento de infraestructura urbana de soporte, es decir que quien obtiene el mayor provecho de los beneficios urbanísticos de la ciudad debe contribuir a generar mayor espacio público y mejorar las redes de servicios públicos, vías y equipamientos.

Ahora bien, las cargas urbanísticas no aumentan el precio del suelo, todo lo contrario: tienden a disminuirlo. En el debate que se ha presentado estos días se ha dejado de lado un principio que es fundamental en la propuesta de modificación

del Plan de Ordenamiento Territorial que la administración le presentó al Concejo: **las cargas urbanísticas son un descuento de la renta generada por la mayor edificabilidad**. Por tanto, es un error conceptual considerar que las áreas cedidas afectan la estructura de costos del proyecto. El Ministro de Vivienda y Desarrollo Territorial dice que las cargas urbanísticas aumentan el precio del suelo; se han mencionado porcentajes de incidencia muy diferentes (45%, 40%, 15%). Las estimaciones realizadas en el POT dan resultados que no tienen nada que ver con estas cifras.

En el proceso de formación de los precios del suelo (P_s) intervienen las rentas (R) y los intereses (i), así que $P_s = R/i$. Las rentas (R) son la diferencia entre el precio final (P_s) y los Costos (C). En los costos (con mayúscula) se incluyen los costos de construcción (c) y la tasa media de ganancia (π). Por tanto, $R = P_s - c - \pi$, que también se puede expresar como $R = P_s - C$.

En la perspectiva del POT es claro que una parte de la renta adicional (y el mayor precio) se presenta porque aumentan los índices de construcción. En barrios como La Esmeralda y en Nicolás de Federmán los precios del suelo hayan subido en los dos últimos años porque hay expectativas claras de aumentos en la edificabilidad. Este mayor precio no tiene nada que ver con las cargas urbanísticas, sino que son el resultado de la dinámica de una ciudad que se densifica. Los precios no aumentan solamente porque la ciudad se urbaniza. La



Banco de imágenes Secretaría de Planeación / Autopista Norte

renta también depende de la elasticidad de la demanda, de la oferta de suelo y de las expectativas. Estas variables también deben ser consideradas en el análisis de los precios.

Volviendo a la identidad inicial, el segundo gran componente de los precios, además de la renta, es la tasa de interés. Si la tasa de interés baja, el precio del activo sube. La reducción de la tasa de interés (nacional e internacional) ha tenido dos efectos: incrementa la demanda de vivienda porque los créditos son más baratos y, además, convierte el suelo en un activo especialmente rentable.

Entre el 2008 y el 2012, de acuerdo con el Banco de Reglamentos Internacionales (BIS 2012, p. 13), el precio de los inmuebles en Bogotá subió un 25%. En Rio de Janeiro el aumento fue de 110%, en São Paulo de 85%, y en Lima de 74%. Es evidente, entonces, que no ha sido la administración Petro la que ha estimulado el crecimiento del valor del suelo en Bogotá. En las comparaciones internacionales el mayor valor del suelo del Distrito también tiene que ver con la revaluación del peso. Las decisiones de política monetaria y tributaria que han llevado a la revaluación no son responsabilidad de las políticas urbanísticas diseñadas por la Bogotá Humana.

Es absurdo atribuir las variaciones del precio del suelo a un solo factor. Las explicaciones son multicausales y algunas variables son claramente exógenas. En la propuesta de modificación del POT se pone el énfasis en la incidencia que tiene el aumento del índice de construcción en el valor del suelo. Y es aquí donde intervienen las cargas urbanísticas. La definición de las áreas a ceder son posteriores al aumento del precio derivado de la ampliación de los índices de construcción. Las cargas se cobran una vez que se ha generado la renta.

Es equivocado considerar que las cargas hacen parte de la estructura de costos del negocio. Son un descuento a la renta y en este sentido halan el precio del suelo hacia abajo. Si las cargas urbanísticas las representamos por α , el precio del suelo sería $P_S = (\beta - \alpha) / r$. En la medida en que las cargas disminuyen el valor de las rentas presionan los precios a la baja.

En las estimaciones que se hacen en el documento técnico, soporte del POT (SDP 2013 a, b), se muestra claramente que las variaciones en las cargas son un descuento a la renta (gráfica 6, p. 258). Y para mayor certeza, se realiza una prueba ácida en la que se supone que los precios solamente dependen del índice de construcción y de las cargas. Este es un supuesto fuerte porque ya hemos mostrado que los determinantes de los precios del suelo son diversos y heterogéneos. Además, se hace otro supuesto, y es que la demanda de vivienda con respecto al precio es inelástica. Ello significaría que el mayor precio no desestimula la compra de vivienda. El supuesto también es fuerte porque en la realidad no es así. Bajo estos dos enunciados, el impacto de las cargas en el precio final es, máximo, de 8.9%. Y en promedio oscila alrededor de 4%-5% (ver cuadro de la p. 259 del documento técnico soporte del POT).

En síntesis, nuestras cifras se alejan considerablemente de las afirmaciones que se han realizado estos días sobre el impacto de las cargas en el precio del suelo. Tales apreciaciones desconocen que los determinantes del precio son de muy diversa índole y, sobre todo, olvidan las lecciones elementales de la teoría de la renta del suelo. Por su naturaleza, la renta es muy diferente a la de las ganancias y los costos. La distinción entre renta y ganancia, que ahora se pretende desconocer, la explicaron con claridad los economistas clásicos desde el siglo XVIII.

DICEN QUE...

- La MEPOT cambia, elimina o desvirtúa instrumentos que han sido desarrollados mediante una estructura técnica y jurídica durante 13 años y propone otros no previstos en la normatividad vigente.
- La MEPOT desaparece las UPZs. Sin normas en las UPZs ya no es posible hacer control urbano.
- Se desconoce un proceso de participación ciudadana que ha incidido en la definición de los usos del suelo.
- La simplificación normativa es “un salto al vacío” porque genera un caos urbanístico en la ciudad y otros efectos perversos. Podría hablarse de una desregulación.

LO CIERTO ES QUE....

3. Simplificación normativa elimina trámites innecesarios y su aplicación se hace más clara

Con la simplificación normativa la MEPOT busca facilitar el logro de los objetivos de largo plazo del ordenamiento urbano. Por esta razón, reduce, condensa y organiza las disposiciones que orientan y regulan las actuaciones en el territorio del Distrito.

La simplificación busca reducir los trámites innecesarios y la discrecionalidad administrativa, agiliza los procesos y evita la superposición de instrumentos haciendo más comprensible la norma.

Con la norma vigente, por ejemplo, si Corabastos quiere adecuar una puerta de la entrada principal requiere: 1) adoptar el Plan de Regularización y Manejo; 2) para lo cual es condición necesaria la reglamentación de la UPZ, y 3) proceso que a su vez no es posible sin que se haya formulado la operación estratégica (intervenciones urbanísticas integrales en territorios estratégicos para el desarrollo de la ciudad).

Normas inconvenientes para objetivos de largo plazo

La MEPOT sistematizó las normas vigentes relacionadas con usos y tratamientos porque encontró varios instrumentos repetidos que generan confusión en el momento de aplicarlos. En otros casos, se halló una contradicción en las normas. En total, hay 1098 normas vigentes para orientar y reglamentar intervenciones urbanísticas en el territorio de la Ciudad.

La simplificación de normas sobre usos y tratamientos se hace a través de su consolidación en un solo cuerpo normativo: el POT

En síntesis, la MEPOT establece reglas sencillas, claras y suficientes para estimular procesos urbanos adecuados y oportunos. No es un salto al vacío que genere caos porque facilita la regu-



Banco de imágenes Secretaría de Planeación / Carrera 7 con Calle 72

lación y el control urbano al hacer la norma más sencilla, coherente y aprehensible para el ciudadano y las entidades competentes.

Las UPZ no desaparecen, se define claramente su perfil

Las UPZ dejaron de ser instrumentos que definen y precisan el planeamiento del suelo urbano de forma participativa, tal como lo señala el artículo 49 del POT vigente. En este sentido, se busca que los ciudadanos puedan discernir y valorar las diferentes opciones sobre políticas, estrategias, instrumentos de gestión y contenidos normativos.

En la práctica, las UPZ no cumplieron con su papel como instrumentos de planeamiento participativo y se convirtieron en mecanismos para decretar los usos del suelo con una lógica micro-territorial que desconoce y muchas veces va en contravía de la estrategia de ordenamiento a nivel macro de la Ciudad. Las UPZ no desaparecen, por el contrario, se fortalecen y vuelven a su concepción original relacionada en el ámbito de la planificación zonal en el que los ciudadanos participan de los programas y proyectos que se deben hacer para mejorar su entorno cercano.

DICEN QUE...

La MEPOT...

- No tiene una propuesta integral de espacio público.
- Fragmenta el espacio público y lo reduce a antejardines y aislamientos.
- Va a tumbar los cerramientos de los conjuntos residenciales en Bogotá, aumentando la inseguridad.

LO CIERTO ES QUE....

4. Equilibrio urbano: calidad en el espacio público

La MEPOT retoma el concepto de espacio público existente pero incorpora nuevos enfoques desde una estrategia más integral.

Las áreas protegidas se consolidan como patrimonio público natural para el disfrute y goce efectivo de todos, pero no sacrifica la conservación de áreas protegidas como espacio público efectivo.

A las nuevas construcciones y desarrollos se les asigna una meta específica de espacio público que deben cumplir. Es decir, la densificación de la ciudad irá acompañada de nuevos parques o vías locales. El crecimiento se equilibra de tal manera que habrá nuevos espacios públicos para todos.

La MEPOT fortalece el espacio público en las estructuras ecológica, funcional y de servicios de la siguiente forma:

- Reconoce y amplía el área de humedales, protege quebradas y otras áreas naturales como espacios de todos.

- Reglamenta la generación de nuevos parques, vías y equipamientos donde hacen falta y con las características necesarias para mejorar la calidad de vida en los barrios.
- Incorpora nuevas herramientas para financiar y gestionar los proyectos de grandes parques que con el POT de hoy sólo existen en el papel.
- Mejora la calidad ambiental, la arborización y el porcentaje de verde en el espacio público.
- La construcción de grandes infraestructuras de movilidad debe generar espacios más amables con el ambiente y los peatones.
- La MEPOT no incluye ninguna decisión que afecte los cerramientos en los conjuntos residenciales. Exige a universidades o comercios, entre otros, que generen plazoletas y áreas libres privadas para que su funcionamiento no congestione e impacte el espacio público.

DICEN QUE...

La MEPOT...

- No tiene una verdadera visión de ciudad región donde se articulen los objetivos y necesidades de Bogotá con las de los municipios vecinos.
- Ignora por completo el ejercicio de planeación de la región circundante.
- Hace perder competitividad a la región.

LO CIERTO ES QUE....

5. Líder regional de gobernanza y de gestión ambiental urbano-rural

La MEPOT mantiene la perspectiva regional del POT vigente y sus objetivos (artículos 2 al 5). Una evidencia de la importancia de lo regional en la modificación es que convierte al Distrito en líder de la iniciativa de gobernanza y gestión ambiental urbano-rural que contiene los siguientes subprogramas.

- A) Ordenamiento alrededor de los espacios del agua.
- B) Manejo participativo y concertado del sistema distrital de áreas protegidas.
- C) Gestión de bordes y franjas de transición urbano rurales; desarrollo rural sostenible; ecourbanismo y adaptación al cambio climático; manejo integral de residuos sólidos; gobernanza del agua y fortalecimiento de acueductos veredales y comunitarios; desarrollo rural sostenible; mejoramiento de infraestructura, vivienda y hábitat rural; gestión asociada de iniciativas y proyectos regionales; agenda regional ambiental; adopción de instancias institucionales del ordenamiento territorial para la planificación regional; cuencas.



modificación excepcional del POT

El modelo regional de la modificación fortalece el enfoque regional del POT vigente. Se prevé un modelo abierto y des-concentrado de ciudad, cuyo propósito no sólo es alcanzar una red funcional de ciudades complementaria a la oferta de bienes y servicios del Distrito Capital (nodo principal de dicha red), sino también articular el núcleo regional que éstas constituyen al sistema de las principales ciudades del país y a las infraestructuras viales, férreas, portuarias y aeroportuarias que la conectan con los mercados internacionales.

La visión de una ciudad-región carece de instrumentos que permitan concretar acciones de planificación vinculantes en escala regional. Para subsanar esta limitación, la MEPOT introduce herramientas institucionales que apuestan a la materialización de las dinámicas de la ciudad con su región y favorece la adopción de figuras administrativas del ordenamiento territorial desarrolladas por el nuevo marco normativo que rige esta materia.

La MEPOT le apuesta a mejorar la competitividad de la región, y esta es una de las razones por las cuales se adecúa la planeación y gestión de Bogotá a los cambios climáticos y a la gestión del riesgo. También se busca que los cambios en la movilidad urbana y regional favorezcan la productividad y la competitividad. La MEPOT mejora (ya que facilita y simplifica) la normatividad de soporte al desarrollo urbanístico. Desde su enfoque general, la Modificación procura la inclusión social y económica en el territorio (reproducible a la región).



DICEN QUE...

- El cambio climático y la gestión del riesgo no son motivos para modificar el POT. Dichas actuaciones de adecuación al cambio climático son medidas que pueden adoptarse por decreto sin necesidad de la MEPOT.
- Si el propósito es adaptar el territorio al cambio climático, el alcance de una modificación excepcional sería insuficiente si no está acompañada de una medida del orden nacional.

LO CIERTO ES QUE....

6. El cambio climático y la gestión del riesgo requieren intervenciones en el territorio que involucran medidas integrales de mediano y largo plazo

Las actuaciones en materia de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo requieren de intervenciones y regulación integral del territorio que involucran medidas integrales de mediano y largo plazo como: la definición de usos del suelos, delimitación de áreas de reserva y suelo de protección, la expedición de normas de edificación y urbanización, la orientación de los sistemas de transporte y de las actividades de alto impacto. También implica la armonización de acciones con otros niveles territoriales, evaluando los impactos directos que tienen estas acciones en la sostenibilidad ambiental.

Todo lo anterior no se puede regular bajo un marco de decretos independientes.

La política nacional en este campo ha formulado por el documento Conpes 37 del 2011 la estrategia institucional para la articulación de las acciones en materia de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. Los avances normativos se encuentran en la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se adopta la política nacional de gestión del riesgo. En el artículo 4 señala que: *La adaptación es el ajuste de los sistemas naturales o humanos a los estímulos climáticos actuales o esperados o a sus efectos, con el fin de moderar perjuicios o explotar oportunidades beneficiosas. En el caso de los eventos hidrometeorológicos la Adaptación al Cambio Climático corresponde a la gestión del riesgo de desastres en la medida en que está encaminada a la reducción de la vulnerabilidad o al mejoramiento de la resiliencia en respuesta a los cambios observados o esperados del clima y su variabilidad (numeral 1, artículo 4, ley 1523 de 2012).* En tal sentido, el nivel local es responsable de medidas de mitigación, pero sobre todo de adaptación (ordenamiento territorial y gestión del riesgo).

Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo

en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. Se señala además, que los alcaldes y la administración municipal o distrital deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública". (art. 14, Ley 1523 de 2012).

Bogotá es de las pocas ciudades del mundo que cuentan con información generada por el Plan Regional Integral de Cambio Climático de la región capital –PRICC-, que contiene datos sobre: a) escenarios climáticos a nivel regional, con base en la información de la red hidrometeorológica existente, b) el inventario de emisiones de gases efecto invernadero para la región capital que identifica la dinámica por sectores económicos.

Los análisis de esta información mostraron los escenarios de cambio climático y sus impactos como factores detonantes en la generación de eventos de emergencia por la variable precipitación, para los periodos 2011-2040, 2041-2070, 2071-2100. La segunda fuente de información con datos consolidados es la producida por la Red de Monitoreo Ambiental del Distrito Capital y el monitoreo de los efectos en la salud a través del sistema de monitoreo de la Secretaría de Salud, el cual mostró el incremento de las enfermedades respiratorias agudas para el periodo 2010 – 2011, discriminado por localidades.

En tercer lugar, la MEPOT es una acción de continuidad con las reglas institucionales del Distrito para garantizar la sostenibilidad de la política. En tal sentido, cumple las directrices de los siguientes actos administrativos:

Acuerdo 327 de 2008: Normas para la planeación, generación y sostenimiento de zonas verdes denominadas "Pulmones Verdes" en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo Distrital 367 de 2009: Contaminación atmosférica en la ciudad de Bogotá.

Acuerdo Distrital 391 de 2009: Lineamientos para formular el Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

Acuerdo 435 de 2010: Lineamientos para ampliar la cobertura arbórea en parques y zonas verdes de equipamientos urbanos públicos.

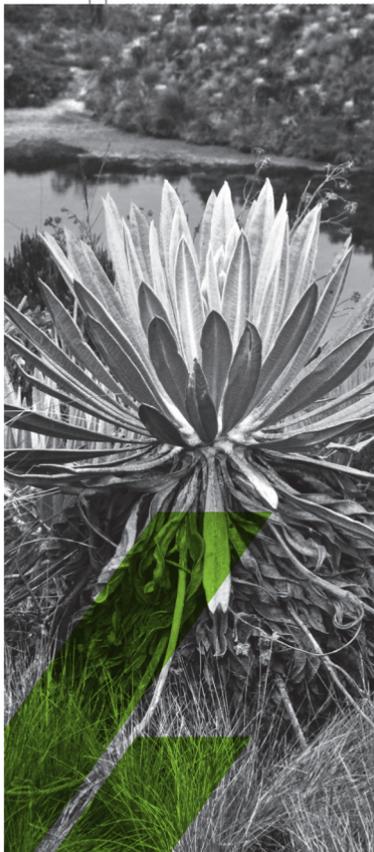
Acuerdo Distrital 391 del 2009: Lineamientos para formular el Plan Distrital de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.

Entonces, ¿Por qué los temas de cambio climático y gestión del riesgo son de relevancia en el Plan de Ordenamiento Territorial?

- 1) Porque los estudios sobre cambio climático demuestran un incremento y diversificación de las amenazas con impactos en el territorio y las poblaciones localizadas en zonas de riesgo alto y medio.
- 2) Porque los eventos catastróficos por fenómenos naturales o antrópicos han tenido consecuencias severas en

DICEN QUE...

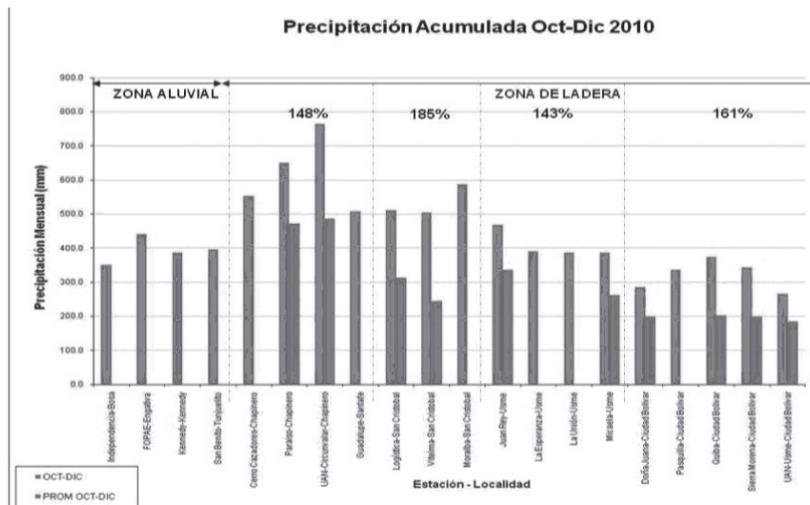
- La MEPOT no tiene ninguna herramienta analítica para medir el impacto del cambio climático en Bogotá.
- No hay estudios técnicos que demuestren el impacto del cambio climático en la ciudad.



Las grandes polémicas sobre la

el Distrito Capital, manifestándose en la pérdida de vidas humanas, económicas y afectaciones ambientales y sociales. Por este motivo es una obligación adoptar oportunamente medidas de prevención para evitar pérdida de vidas e infraestructuras y atenciones oportunas a futuros desastres.

Los estudios de la red de monitoreo del Distrito Capital muestran que la precipitación acumulada entre octubre y diciembre del 2010 estuvo por encima de los promedios hasta la fecha registrados para Bogotá D.C.



Los eventos catastróficos por fenómenos naturales o antrópicos han tenido consecuencias severas en el Distrito Capital manifestándose en la pérdida de vidas humanas, económicas y afectaciones ambientales y sociales. Por este motivo es una obligación adoptar oportunamente medidas de prevención, y con ello evitar pérdida de vidas e infraestructura y atenciones futuras de desastres.

DICEN QUE...

- No es viable el proyecto de densificación en el centro ampliado.
- Seguir densificando el centro urbano, altamente densificado, es una equivocación que genera consecuencias negativas.
- Se va a producir hacinamiento y aumento de los conflictos sociales.
- Se abandonan las zonas que están por fuera del centro ampliado al concentrar la inversión pública en este polígono.
- La MEPOT no incluye un proyecto urbanístico de largo plazo, no tiene diseño urbano ni un plan para las infraestructuras.

LO CIERTO ES QUE....

7. La población de la ciudad crece. ¿Dónde se debe ubicar?

En el área del centro ampliado se encuentra el mejor espacio público de la ciudad, la mayor cantidad de vías principales y concentra los servicios básicos y comercios fundamentales para garantizar la mejor calidad de vida urbana. Lo único de lo que carece el centro ampliado es de residentes que disfruten todas estas ventajas. Esta área presenta los índices de ocupación más bajos de la ciudad teniendo en cuenta la relación entre el número de viviendas y de personas por m².

La planificación de la ciudad a través de la MEPOT busca ofrecer respuestas ordenadas al déficit de vivienda, localizándolas en zonas específicas donde la oferta de redes y vías es suficiente. Los datos y los estudios demuestran que los conflictos sociales en Bogotá están asociados al aislamiento, la desigualdad en el acceso a equipamientos, servicios sociales y servicios básicos (situación conocida como "segregación") más que a problemas derivados de altos índices de densificación.

"La concentración de desventajas y aislamiento social minimizan las oportunidades de progreso,

rompiendo los vínculos con la sociedad y afectando la transmisión generacional de valores (...). Bajo estas condiciones, los residentes de barrios desfavorecidos recurren a soluciones alternativas para combatir el problema, algunas de estas medidas incluyen el involucramiento en actividades ilegales (ESCOBAR, 2012: 72-73)

Por eso es una responsabilidad social equilibrar la ciudad promoviendo el aumento de residentes en esta área, garantizando que lleguen acompañados de más espacio público y más vías. Sin duda, también es una responsabilidad atender las zonas que están por fuera del centro ampliado, que hoy son densas pero sin acceso, servicios básicos ni espacio público.

No es cierto que la modificación del POT busque concentrar la inversión pública en el centro ampliado. Al contrario, la propuesta busca que los nuevos espacios públicos, vías y equipamientos del centro se realicen con los recursos que generan las altas rentabilidades de los proyectos de re-densificación.

DICEN QUE...

La MEPOT desaparece las operaciones estratégicas del POT vigente y quedan sujetas a la discrecionalidad de turno.

-Desaparecen los planes estratégicos del POT y la ciudad se queda sin un instrumento estratégico de planeación.

LO CIERTO ES QUE....

8. Las operaciones estratégicas no desaparecen se fortalecen

Las Operaciones Estratégicas son intervenciones socioeconómicas, territoriales y ambientales de iniciativa pública o público/privada. Sus objetivos son consolidar la estrategia de ordenamiento territorial, impulsar la transformación territorial en áreas especiales de la ciudad y orientar los recursos de inversión públicos y privados para aprovechar potencialidades. Para esto, utilizan instrumentos de planeación, gestión y financiación que se definen según la naturaleza de cada operación.

Con la MEPOT, las operaciones que se formulan podrán adoptar normas urbanísticas excepcionales para facilitar el alcance de los objetivos propios de cada operación. Se definirán con lógica de estructuración de proyectos y por tanto en etapas diferenciadas de formulación, seguimiento y evaluación.

La Administración formula operaciones estratégicas en las zonas donde la dinámica urbana no garantiza la combinación

de actividades que requiere la estrategia de ordenamiento, con la celeridad y calidades necesarias.

La MEPOT continúa todas las Operaciones Estratégicas que han sido adoptadas:

- Operación Estratégica NUEVO USME, Eje de Integración Llanos y el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme, Decreto 252 de Junio de 2007.
- Operación Estratégica CENTRO, Plan Zonal del Centro, Decreto 492 de Octubre de 2007.
- Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, Decreto 043 de 2010, modificado por Decreto 464 de 2011.

Operaciones en proceso de formulación y adopción

- Fontibón - Aeropuerto El dorado - Engativá.
- Reconversión de áreas industriales o Anillo de innovación.
- Central de Abastos "Corabastos".



DICEN QUE...

La MEPOT no evaluó el impacto económico del cierre de la minería

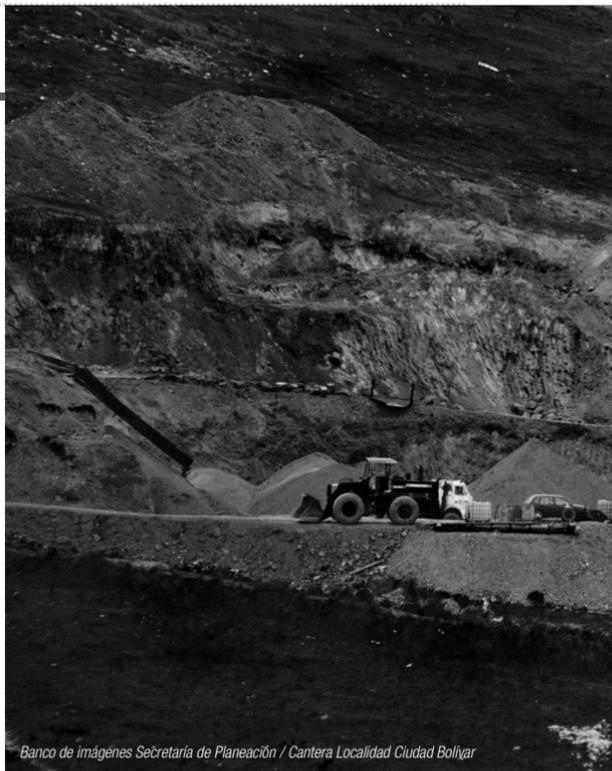
LO CIERTO ES QUE....

9. Se amplían las posibilidades de localización de la actividad industrial

Aunque las actividades mineras están prohibidas en la MEPOT, no ocurre lo mismo con las otras actividades industriales. En el 2011 los recursos que recibió el Distrito provenientes de la minería apenas llegaron a 231 millones de pesos. ***La MEPOT amplía el suelo para actividades industriales en Bogotá promoviendo una actividad que se reconoce esencial en el encadenamiento productivo y competitivo de la ciudad.***

Contrario a lo que algunos gremios industriales afirman, la propuesta de la MEPOT amplía las posibilidades de localización de la actividad industrial. Las industrias de bajo impacto se pueden localizar en toda la ciudad. Las industrias de mediano impacto podrán localizarse en las áreas de actividad económica intensiva (2.585 hectáreas – 198 hectáreas adicionales a lo que ya se permitía), y en las áreas de integración económica (9.600 hectáreas adicionales), que la norma actual no permite.

La modificación excepcional reconoce la categoría de "industria puntual", que permite la permanencia de empresas



Banco de imágenes Secretaría de Planeación / Cantera Localidad Ciudad Bolívar



que están por fuera de las zonas de intensidad económica y de integración.

Amenaza de la minería a la ciudad

La minería es problemática en las zonas urbanas y peri urbanas de Bogotá por el riesgo por remoción en masa y por ser una de las principales amenazas para la conservación de los elementos de la estructura ecológica principal.

Uno de los aportes en la definición de la minería como actividad amenazante fue generada desde el Ministerio de Minas y Energía (9 de abril de 2012), en un oficio enviado a la Comisión Quinta del Senado a raíz de la discusión sobre el proyecto de ley 46 de 2011: *“...los trabajos que se desarrollan para la exploración y explotación minera y de hidrocarburos ocasionan movimientos en los terrenos circundantes generando inestabilidad en las construcciones aledañas, de tal forma que si no se guardan las distancias suficientes se presentan inminentes situaciones de riesgo para los habitantes a su alrededor (...)*

De acuerdo con los estudios de FOPAE - ATG (2010) y Lozano (2008), cerca del 80% de procesos activos de deslizamientos corresponden a zonas que han sido afectadas por actividades extractivas. Hay una relación clara entre amenaza y minería. También se ha documentado en extenso en diversos informes técnicos de FOPAE y en estudios llevados a cabo por la Secretaría Distrital de Ambiente (Rayo, 2008; Fierro, 2008, entre otros) la amenaza y afectación que tiene la minería sobre la estructura funcional de la ciudad. El mejor ejemplo es el deslizamiento de Villa Jacqui, ocurrido en mayo de 2009.



Además, el Consejo de Estado dejó sin efecto los polígonos de compatibilidad de las actividades mineras establecidos en la Resolución 1197 de 2004. Teniendo en cuenta el fallo aludido, el MADS manifestó entonces **que las zonas compatibles con la minería son las que se encuentran consagradas en la Resolución 222 de 1994 del Ministerio.**

Así, la única zona compatible con la minería en el Distrito Capital que se encuentra prevista en la Resolución 222 de 1994 corresponde a un polígono ubicado en la zona rural de la Localidad de Ciudad Bolívar, adyacente al Municipio de Soacha. Es de anotar que esta zona no está intervenida con la minería y se constituye en un área de especial importancia ambiental, especialmente para la recuperación del bosque seco tropical, que tiene baja representatividad en las áreas protegidas del país.

Según el fallo del Consejo de Estado, las áreas donde se encuentran los denominados parques mineros industriales de Tunjuelo, Usme y el Mochuelo, no son zonas compatibles con la minería y en tal sentido, en dichas áreas no es factible autorizar actividades mineras. No obstante, dado que allí existen estas actividades y que cuentan con instrumentos de manejo y control ambiental, se establecerá un régimen de transición a través del cual se regulen las actividades que allí se desarrollan, evitando la intervención de nuevas áreas y logrando un cierre en condiciones ambientalmente adecuadas.

Actualmente, estas actividades mineras están poniendo en riesgo la vida, la integridad y la salud de miles de personas que habitan en sus inmediaciones. Así mismo, existe un

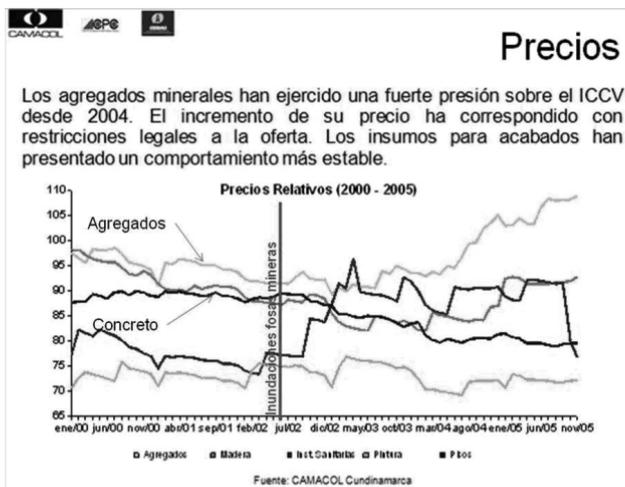
Las grandes polémicas sobre la

enorme impacto ambiental sobre el agua, el suelo, el aire, la biodiversidad y el paisaje que no son mitigados, prevenidos, ni compensados. Las consideraciones sobre la variabilidad climática en la Región Capital (PRICC, 2012) muestran una tendencia hacia la aridización de esta parte del sur de Bogotá. Esta situación genera una mayor vulnerabilidad de los ecosistemas estratégicos para la provisión de agua actual y futura de muchos habitantes de la Sabana.

También es pertinente mencionar que no existe ningún otro lugar del país donde se produzca una amplificación del riesgo asociado con la minería de materiales de construcción como en las zonas urbanas y periurbanas. Bogotá, y en particular las laderas de Ciudad Bolívar en el sector El Perdomo, contienen el que hasta hace dos (2) años estaba clasificado como el deslizamiento urbano de mayor extensión de Latinoamérica.

Respecto al impacto económico derivado de la prohibición de nuevas actividades mineras, equivocadamente se argumenta que este tipo de minería es muy sensible a los costos de transporte. Esta apreciación no es correcta. Existen datos que demuestran que ante la falta de suministro de zonas como Tunjuelo, no hubo incremento en los precios de agregados (Presentación de la Directora de Camacol, Beatriz Uribe Botero, 2007), ni del concreto. Otra evidencia es la llegada de materiales de construcción del Guamo (Tolima)

y de Villavicencio (Meta), situación que ha sido diagnosticada por la Unidad de Planeación Minero-Energética UPME en el informe final del Plan Nacional de Ordenamiento Minero PNOM (Upme, 2011).



Variación de precios de concreto y agregados desde enero de 2000 hasta diciembre de 2005. Las inundaciones del Tunjuelo ocurrieron hacia la mitad del periodo analizado. Nótese la poca variación de precios de agregados y concretos en relación con la época de inundación y de no producción de agregados en el Tunjuelo (barra roja vertical).

La generación de empleo en el casco urbano es cercana al 0,36% (Datos de la SPD en presentación del VII Congreso Intergremial de Minería en Cartagena, septiembre de 2010), mientras que en la Sabana de Bogotá, el promedio para los 30 municipios que la componen es del 0,21%. Otro aspecto supuestamente positivo es el pago de regalías, buena parte de las cuales ingresan directamente a las alcaldías por corresponder al pago de materiales de construcción.

Regalías anuales totales pagadas a Bogotá DC (en miles de pesos)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	20'10	2011
\$ 209.630	\$ 241.042	\$ 204.064	\$ 263.289	\$ 266.835	\$ 144.440	\$ 51.017	\$ 231.378

Dado el esquema de regalías existente y los indicios sobre evasión y elusión, los ingresos que por esta actividad recibe Bogotá son irrisorios, mientras que el costeo de pasivos ambientales y sociales sobrepasa varias veces y en más de un orden de magnitud los ingresos.

El Distrito Capital está enfrentando de diversas maneras la disminución de la presión sobre los materiales de construcción "vírgenes" y las estrategias que se están diseñando incluyen:

El reciclaje de escombros: La ciudad ha venido generando reglamentación con el fin de incentivar el uso de escombros seleccionados como fuente de reciclaje para materiales de construcción, así como se encuentra proyectado el estudio del ciclo de vida de los materiales de construcción y arcilla con el fin de mitigar la presión de la actividad extractiva sobre montañas y ríos. El uso de escombros reciclados como material de construcción debe contar con aspectos normativos relacionados (limitaciones de uso, impulso al reciclaje) y el concurso de otras entidades distritales como el IDU y la Secretaría de Movilidad.

Construcción ecoeficiente: Se ha iniciado la contratación para la investigación en los modos constructivos (en vivienda, vías, etc.) de manera que se haga eficiente el requerimiento de materiales.

Materiales alternativos: Se encuentra en proyecto la investigación sobre posibilidades tecnológicas de uso de materiales como las arcillas lacustres que se constituyen en la mayor parte de los residuos de excavaciones no utilizables en el reciclaje de escombros.

El Distrito Capital, atendiendo la declaratoria de la Sabana de Bogotá, como ecosistema de importancia ecológica nacional, con vocación prioritaria agrícola y forestal decidió prohibir el desarrollo de nuevas actividades extractivas de recursos naturales no renovables en Bogotá, y establece un régimen de transición para regular las actividades extractivas existentes. Las actividades extractivas de recursos naturales no renovables afectan de manera grave e irreversible la estructura ecológica principal, en sus componentes de suelo, agua, biodiversidad, e inciden negativamente en el cambio climático y en la generación de riesgos, tanto a las vidas humanas, como a la infraestructura vial y de servicios públicos del Distrito y pasivos ambientales y sociales.

DICEN QUE...

La MEPOT

- Es ilegal. No cumple con el marco regulador vigente
- Es un manifiesto político pero carece de sustento técnico.
- Cambia el modelo de ciudad. Pasa de tener una red de centralidades a un modelo de una sola gran centralidad: Centro Ampliado.

LO CIERTO ES QUE....

10. La propuesta de modificación del POT es legal

El Proyecto de Acuerdo de Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial mantiene los elementos sustanciales del Decreto Distrital 190 de 2004 (POT vigente), y en particular las políticas, los objetivos de largo plazo y la estrategia de ordenamiento. El texto de la MEPOT reorganiza los contenidos del actual POT, de tal manera que el articulado sufre cambios de redacción, reestructura el contenido en cumplimiento de lo que obliga la ley y hace los ajustes necesarios para cumplir con los objetivos del Plan.

Se trata de una modificación excepcional que se diferencia de una revisión, en los términos del Decreto 4002 de 2004. De esta forma, el Plan de Ordenamiento Territorial se constituye como un instrumento a través del cual el Estado garantiza el ejercicio y goce efectivo de los diferentes derechos establecidos en la Constitución Política de 1991.

Cuando las disposiciones jurídicas se refieren a la modificación excepcional lo hacen con respecto a normas urbanísticas de carácter estructural o general del POT, que son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general de plan y en

las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Definen las condiciones bajo las cuales se ordena el territorio, entre ellas las que tienen relación con el medio ambiente, el patrimonio, el riesgo y la gestión del suelo, entre otros.

Las normas urbanísticas de carácter general se refieren a las actividades que se pueden desarrollar en el suelo y las transformaciones físicas del territorio mediante normas que regulan los usos (actividades que se pueden desarrollar sobre un predio), el índice de construcción (el potencial edificatorio de un predio), la volumetría (son las normas que regulan las condiciones físicas de las construcciones y su relación con el espacio) y las obligaciones urbanísticas (es la contraprestación a la que tiene derecho la ciudad por el potencial de desarrollo que tiene un predio), entre otros.

En general, las normas urbanísticas integran los componentes que estructuran todo Plan de Ordenamiento Territorial para concretar en el territorio las políticas, acciones, programas y normas mediante las cuales se encauza y administra el desarrollo territorial.

El numeral 1° del artículo 15 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 6° del Decreto 4002 de 2004 faculta al Alcalde Distrital para emprender la modificación excepcional de normas urbanísticas en cualquier momento, por lo que no está supeditado a un tiempo específico o al vencimiento de las estrategias de largo, mediano o corto plazo de los contenidos del POT.

Para el cumplimiento de los objetivos de largo plazo del POT vigente, la MEPOT da continuidad a la estrategia adoptada por el primero, basada en tres estructuras interdependientes: (A) la estructura ecológica principal; (B) la estructura funcional de servicios; y (C) la estructura socio - económica y espacial. Los principales ajustes buscan fortalecer y mejorar el cumplimiento de las metas que se plantearon para la ciudad.

Es así que la modificación excepcional del POT fortalece los instrumentos ya existentes y plantea algunos nuevos. Modifica aspectos relacionados con la mezcla de los usos en el territorio, la metodología para el cálculo de cesiones y cargas urbanísticas, ajusta los componentes del sistema de

movilidad y la estructura ecológica principal, entre otros.

Estos cambios hacen parte de las disposiciones clasificadas como normas urbanísticas, que han sido habilitadas para ser intervenidas mediante la modificación excepcional.

En cumplimiento del artículo 6° del Decreto 4002 de 2004, la Administración mantiene los objetivos de largo plazo, y las modificaciones introducidas quieren crear normas que permitan la materialización de los aspectos contenidos en el resto del Plan. Las modificaciones se justifican en los estudios jurídicos y técnicos que se encuentran plasmados en el Documento Técnico de Soporte, la Memoria Justificativa, el Expediente Distrital, como lo ordena la ley, y en otros estudios realizados por el Distrito.

La propuesta no cambia el modelo de ordenamiento territorial del POT actual. Al examinar el artículo 286 del Decreto Distrital 469 de 2003, por el cual se revisó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá del año 2000 (Decreto Distrital 619 de 2000), se deroga expresamente dicho modelo.

Derogado el modelo territorial, la estrategia de ordenamiento que orienta el POT vigente reconoce la estructura ecológica distrital, la estructura funcional de servicios y la estructura socio - económica y espacial, antes enunciadas, como aquellas que organizan y orientan el desarrollo territorial.

Así, la modificación que hoy se propone mantiene las decisiones actuales de ordenamiento territorial en casi un 80%, siendo modificadas sólo el 20% de las normas que lo reglamentan.

Banco de imágenes Secretaría de Planeación / Centro de Bogotá



DICEN QUE...

- La MEPOT no contó con la participación ciudadana y no fue consultada
- Las propuestas hechas por la ciudadanía no se tuvieron en cuenta

LO CIERTO ES QUE....

11. La propuesta MEPOT fue consultada con la ciudadanía de manera amplia y su pedagogía incorporó propuestas ciudadanas

La Administración Distrital habilitó diferentes espacios entre octubre de 2012 y abril de 2013, en los que se recogieron inquietudes, se escucharon propuestas y se resolvieron dudas en 231 encuentros de discusión que comprendieron: reuniones, talleres, cabildos, foros, seminarios y mesas de trabajo en los que participaron aproximadamente 10 mil personas.

En un primer momento se desarrolló un proceso informativo y de socialización de la MEPOT, para dar paso en la segunda fase a un diálogo y ejercicio deliberativo abierto sobre la propuesta. La discusión con el Consejo Territorial de Planeación Distrital, las organizaciones de mujeres, Juntas de Acción Comunal, asociaciones de vecinos,

expertos, industriales, constructores y comerciantes, permitieron la participación de casi 700 organizaciones y grupos sociales diversos quienes hicieron aportes que se sintetizaron en más de 2.600 propuestas. De igual manera, los 12 sectores del gabinete distrital presentaron propuestas y sugerencias que fueron examinadas e incorporadas.

La página web de la SDP www.sdp.gov.co publica información permanente sobre la propuesta para la consulta y recepción de aportes ciudadanos, registrándose casi 50 mil visitas a la fecha. Adicionalmente, la divulgación a la opinión pública permitió el registro en medios de comunicación escritos, radiales, virtuales y televisivos. Por último, más de 700 derechos de petición y solicitudes de información relacionados con la propuesta de modificación del POT entre noviembre de 2011 y abril de 2013, fueron recogidos mediante oficios radicados en la SDP con respuestas oficiales en los términos establecidos por la ley.

Los ajustes pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Reconocimiento de nuevas



Las grandes polémicas sobre la

zonas de aglomeración y clasificación como usos restringidos de comercio y servicios, con el fin de mitigar los impactos de estas actividades y prevenir su concentración en el territorio.

- Los compromisos adquiridos con los habitantes y asociaciones de vecinos, relativos a la localización de usos restringidos de comercio y servicios, se incorporaron a la normativa que regula las actividades en esos territorios.
- Flexibilización de las acciones de mitigación de impactos urbanísticos de los usos de comercio, servicios y equipamientos.
- Incorporación de estrategias de recuperación de edificaciones en mal estado o en desuso.
- Ajuste de los factores y criterios para el cálculo de cargas urbanísticas.
- Ajuste de la norma de volumetría (forma de las edificaciones y su relación con el espacio) de las edificaciones para concretar mayores edificabilidades.
- Ajuste de las características de las cesiones para cualificar el espacio público.
- Inclusión de la posibilidad de densificación fuera del centro ampliado en áreas de influencia de Transmilenio y de los proyectos de metro pesado y metro ligero.

- Inclusión del enfoque de género y diferencial incorporando lineamientos de política que garanticen el acceso al espacio urbano en igualdad de condiciones y establezcan medidas de atención especial a sujetos en situación de vulnerabilidad.
- Se estableció control de alturas en el borde urbano oriental para garantizar la visualización de los cerros.
- Fortalecimiento de lineamientos de política enfocadas al eco-urbanismo y construcciones sostenibles.
- Definición de los bordes urbano-rurales en función de los procesos de participación ciudadana.
- Previsión del reasentamiento de población asentada en zonas de alto riesgo.
- Inclusión de lineamientos de política para la valoración y protección del patrimonio material e inmaterial en el territorio.
- Incorporación de mecanismos de gestión social en procesos de renovación y revitalización urbana, con el fin de evitar la expulsión de población residente.
- Se contemplaron alternativas de localización de usos que actualmente las normas no permiten.
- Incorporación de espacios para la economía popular en áreas de actividad económica intensiva (industria, comercio, servicios) y en el espacio público.

- Se perfeccionó la mezcla de usos a partir de una estrategia de mitigación de impactos urbanísticos, para promover la combinación de actividades económicas con equipamientos, y la articulación de distintos servicios sociales en un mismo territorio.
- Localización de estacionamientos en las vías según áreas de actividad.
- Permitir zonas peatonalizadas permanentes o temporales en áreas de actividad económica intensiva.
- Ajuste del programa de integración regional.

- Ajuste del programa de desarrollo rural sostenible.
- Reconocimiento a las plazas públicas de mercado como espacio público.
- Alternativas de financiación para la conservación y apropiación del patrimonio construido.

Banco de imágenes Secretaría de Planeación/
Jornada de participación POT . 2013



Referencias bibliográficas

ESCOBAR Gipsy, "El uso de la teoría de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá, Colombia" en REVISTA INVI Número 74 / Mayo 2012 / Volumen N° 27: 21-85

Fierro Morales, J. - Secretaría Distrital de Ambiente. 2008. Geología del área denominada Parque Minero Industrial Mochuelo (Localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá DC). Informe interno SDA. Contrato 525 de 2008.

Fierro Morales, J. - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2011. Revisión técnica del estado de las explotaciones mineras localizadas en municipios de la Sabana de Bogotá. Informe interno.

Lozano, 2008. Aproximación a la cuantificación de pasivos ambientales relacionados con la minería en la Localidad de Ciudad Bolívar (Bogotá DC) mediante el análisis multitemporal de fotografías aéreas e imágenes satelitales. Trabajo de grado Departamento de Geociencias. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

MAVDT – Ideam. 2009. Zonificación ambiental de la Sabana de Bogotá. Informe interno MAVDT. Volumen II - Evaluación de impacto por minería en la sabana de Bogotá. Contrato Interadministrativo IDEAM – MAVDT N° 172 de 2009 (Numeración IDEAM) / N° 895 de 2009 (Numeración MAVDT). Bogotá D.C.

Ordoñez, M., Ángel, A. y Lozano, D. 2012. A través de la ventana: Efectos de la minería en los cerros de Bogotá. Artículo en prensa.

Rayo, L. - Secretaría Distrital de Ambiente. 2008. Geología y geomorfología de la zona del parque minero industrial Tunjuelo