

**DINÁMICAS DE LICENCIAMIENTO EN LA CIUDAD COLOMBIANA.
ESTUDIO DE CASO: TENDENCIAS DE LICENCIAMIENTO URBANO EN
BOGOTÁ, DURANTE LA VIGENCIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL 2000-2013**

CAMILO MOLINA CONTRERAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL
ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Dinámicas de licenciamiento en la ciudad Colombiana. Estudio de caso:
Tendencias de licenciamiento urbano en Bogotá, durante la vigencia del Plan de
ordenamiento territorial 2000-2013”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos-Ekística
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Camilo Molina Contreras

Dirigido por:

Mario Mayorga

Semestre I, 2016

AGRADECIMIENTOS

A todas las personas con las que he tenido la oportunidad de compartir en el ámbito académico y laboral, en especial a aquellos que han dedicado parte de su tiempo para enseñarme nuevos conocimientos y compartirme sus experiencias.

A mi familia, por darme todo y ser la base para mi éxito profesional.

A Mario Mayorga, por todas las enseñanzas y su apoyo en mi formación como profesional.

A Jorge Ramírez, por todo el apoyo y la confianza.

A Eimy, por las largas conversaciones y todos sus consejos.

A Laura, por todos los buenos momentos y las innumerables enseñanzas.

A todas las personas involucradas en el programa Gestión y Desarrollo Urbanos, porque gracias a todos ellos hoy tengo la oportunidad de trabajar en una de mis pasiones: las ciudades.

Y por último, a Bogotá, por ser mi lugar de aprendizaje y mi principal motivo para hacer parte de este programa.

RESUMEN

El interés de comprender la manera en la que los instrumentos de planificación afectan la dinámica del mercado inmobiliario, dio origen a la presente investigación que estudia el desarrollo urbano de Bogotá a partir de la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 190 de 2004. A través del estudio de las tendencias espaciales de licenciamiento, se evaluó si se logró consolidar el modelo de ocupación propuesto en el POT; encontrándose que las decisiones de localización de los agentes privados no respondieron a la estructura urbana deseada, al no haberse concretado en el territorio por ejemplo la red de centralidades y el programa de renovación urbana.

Palabras clave:

Planificación urbana, gestión urbana, renovación urbana, modelo de ocupación, Bogotá.

ABSTRACT

In the interest of understanding the way in which urban regulations affect the dynamic of real estate market, this research studies the urban development of Bogota from the Land Use Plan, Decree N° 190 of 2004. Through the analysis of the dynamic of construction, this paper evaluates whether the proposed model of occupation of land was consolidated. The findings show that the location decisions of private agents did not respond to the desired urban structure, since two of the main aspects of the Land Use Plan did not develop: the centralities network and the urban renewal program.

Key words:

Urban planning, urban management, urban renewal, model of occupation of land, Bogotá.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. MARCO CONCEPTUAL Y REVISIÓN DE LA LITERATURA	16
1.1. La planificación urbana	16
1.2. Decisiones sobre disposición de bienes públicos	19
1.3. Decisiones sobre actividades privadas	20
2. MODELO DE OT DE BOGOTÁ	23
2.1. Elementos estructurales del modelo de ocupación	23
2.2. Decisiones para encauzar la actividad privada (estructura socioeconómica)	34
2.3. Decisiones públicas (estructura funcional)	42
2.4. El programa de renovación urbana	49
3. ¿QUÉ PASÓ?	55
3.1. Desarrollo urbano de Bogotá	55
3.2. Actividades privadas	56
3.3. Producción de bienes de uso público	82
3.4. Proyectos de inversión del POT	86
4. CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1.	Umbrales por Nodo Económico	32
Gráfico 2.	Área de suelo por Área de Actividad (ha)	39
Gráfico 3.	Área de suelo por Tratamiento (ha)	41
Gráfico 4.	Licencias Tramitadas en la Red de Centralidades	64
Gráfico 5.	Licencias Tramitadas por Tratamiento	71
Gráfico 6.	Área de Suelo (ha) objeto de Licencia por Tratamiento	72
Gráfico 7.	Licencias Tramitadas para Uso Residencial por Tratamiento	73
Gráfico 8.	Área de Suelo (ha) objeto de Licencia para Uso Residencial por Tratamiento	74
Gráfico 9.	Licencias Tramitadas para Otros Usos por Tratamiento	75
Gráfico 10.	Área de Suelo (ha) objeto de Licencia para Otros Usos por Tratamiento	76
Gráfico 11.	# de Empresas por Centralidad, 2009	81
Gráfico 12.	Sumatoria de Activos por Empresa, 2009	81
Gráfico 13.	% de Equipamientos Construidos en las Centralidades	82
Gráfico 14.	% de Equipamientos Construidos en las Centralidades por Escala	83
Gráfico 15.	% de Equipamientos Construidos en las Centralidades por Sector	84
Gráfico 16.	Hectáreas de parque por escala, 2000 - 2013	86

Gráfico 17.	Tenencia de la Vivienda en Escenarios de Renovación Urbana	90
Mapa 1.	Estructura Ecológica Principal	26
Mapa 2.	Estructura Funcional De Servicios	27
Mapa 3.	Estructura Socio-Económica y Espacial	28
Mapa 4.	Clasificación de nodos económicos por nivel	31
Mapa 5.	Red de Centralidades según Nivel de Integración	33
Mapa 6.	Áreas de Actividad	37
Mapa 7.	Tratamientos	40
Mapa 8.	Sistema de Espacio Público	45
Mapa 9.	Sistema de Movilidad	48
Mapa 10.	Tratamiento de Renovación Urbana	51
Mapa 11.	Licencias de Construcción Tramitadas por UPZ	60
Mapa 12.	Licencias de Construcción para Uso Residencial Tramitadas por UPZ	61
Mapa 13.	Licencias de Construcción para Otros Usos Tramitadas por UPZ	62
Mapa 14.	Licencias de Construcción, Otros Usos, por Centralidad	67
Mapa 15.	Planes Parciales de Renovación Urbana	78
Tabla 1.	Elementos Estructurantes del Territorio	24
Tabla 2.	Clasificación de Nodos por Nivel de Centralidad	30
Tabla 3.	Categorías de Usos	35

Tabla 4.	Tipos y Subtipos de Áreas de Actividad	32
Tabla 5.	Área de suelo (ha) por Área de Actividad	38
Tabla 6.	Área de suelo (ha) por Tratamiento	41
Tabla 7.	Componentes del Sistema de Espacio Público	44
Tabla 8.	Sectores con Tratamiento de Renovación Urbana	52
Tabla 9.	Licencias de Construcción por Modalidad	58
Tabla 10.	Licencias Tramitadas en la Red de Centralidades	63
Tabla 11.	Licencias Tramitadas por Centralidad	64
Tabla 12.	Suelo bajo Licencia por Centralidad	68
Tabla 13.	Licencias de Construcción Tramitadas por Tratamiento	70
Tabla 14.	Licencias de Construcción para Usos Residencial por Tratamiento	72
Tabla 15.	Licencias de Construcción para Otros Usos por Tratamiento	75

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Tabla de Tratamientos
- Anexo 2. Tabla de Centralidades
- Anexo 3. Desarrollo de bienes de uso público en la última década
- Anexo 4. Desarrollo de actividades privadas en la última década
- Anexo 5. Área de Suelo Licenciada por UPZ

LISTA DE SIGLAS

CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
DTS	Documento Técnico de Soporte
EEP	Estructura Ecológica Principal
MOT	Modelo de Ocupación Territorial
OT	Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal

INTRODUCCIÓN

Este proyecto de investigación nace del interés personal de comprender la relación entre la planificación urbana y la consolidación de la estructura espacial de la ciudad, ya que si bien la actividad planificadora se da con la intención de formar, regular y estimular el mercado para lograr distintos objetivos sociales, en ocasiones ésta genera consecuencias no deseadas. Para profundizar en esto, la tesis se centra en la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá y sus consecuencias en el desarrollo urbano de la ciudad, teniendo como estudio de caso la política de centralidades y el programa de renovación urbana.

La importancia de este tema se ha evidenciado en el marco de las discusiones suscitadas por la revisión del POT y la expedición de una serie de decretos reglamentarios sobre la actividad urbanística¹, en donde ha quedado en evidencia el conflicto existente entre los planteamientos del sector público y los intereses del sector privado. (Betancur, 2015) (Lancheros, 2013) En este escenario resulta vital determinar las fortalezas y debilidades que se han evidenciado en la aplicación del POT como instrumento de planificación urbana de gran escala.

Antes de profundizar en el estudio, es necesario contextualizar brevemente la importancia de la planificación urbana para las ciudades colombianas.

La urbanización en Colombia en el siglo XX se identificó principalmente por la poca intervención de la administración pública en el devenir de las ciudades. En la segunda mitad del siglo XX, como resultado de la ausencia de una política de ordenamiento territorial (OT), en las grandes ciudades se presentaban varios problemas como el déficit de suelo para el desarrollo de vivienda, la escasez de espacio público, la ausencia de equipamientos, entre otros problemas. (Barco, 1994) (Maldonado, 2006) Era evidente la incapacidad del gobierno nacional y de los

¹ Algunos de estos decretos son: Decreto 448 de 2014, referente a la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios; Decreto 562 de 2014, por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana.

gobiernos locales para incidir en el desarrollo urbano de su territorio, ya que los procesos sociales habían superado la capacidad del Estado.

Una de las principales causas era la ausencia de una adecuada normatividad para la planificación urbana, “las legislaciones urbanísticas [...] se fundamentaban en una serie de normas dispersas e inorgánicas, contenidas en varios estatutos legales expedidos bajo diferentes motivaciones y objetivos específicos, algunos apenas tangencialmente relacionados con la planeación urbana” (Molina, 1997). Como consecuencia de la carencia de normas reguladoras, los agentes privados desarrollaban sus predios en función de sus intereses personales, sin considerar los intereses de la colectividad.

Ante esto, en 1989 se expidió la Ley 9 de Reforma Urbana, mediante la cual, con la finalidad de que pudieran incidir en el OT, a los municipios se le dieron una serie de instrumentos, entre los que se encontraban la expropiación y la plusvalía. La ley tuvo un gran avance en la regulación del aprovechamiento a la propiedad, al introducir:

La configuración de un nuevo estatuto jurídico para la propiedad del suelo, que dejó de limitarse a la concepción romana del derecho a gozar y disponer como señor y dueño de los bienes sin otras limitaciones que las expresamente establecidas en las leyes. Por el contrario, el *ius aedificandi* se convierte en un derecho limitado en su contenido a lo que la ley urbanística y los planes de ordenamiento determinan en cada caso concreto. (Lemus, 2006)

De esta manera, se empezaba a generar un marco legislativo que le daba herramientas a los municipios para incidir de manera más efectiva en la ocupación de su territorio. Posteriormente, se expidió la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial. (Molina, 1997) En esta se establecieron los pilares en los que se sustenta el Ordenamiento Territorial en Colombia: la función social y ecológica de la propiedad –ya previsto en la Constitución-, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y beneficios, la función pública del urbanismo y la participación democrática.

Se deben resaltar dos principios en especial: la función pública del urbanismo y la función social y ecológica de la propiedad, puesto que los dos son el sustento jurídico para que los municipios direccionen el desarrollo espacial de su territorio.

El primero, le establece a los entes territoriales el deber de direccionar el OT en sus territorios. El segundo, insta que el aprovechamiento de la propiedad por parte de sus propietarios queda supeditado al interés general de la sociedad, por lo que en función de ello los entes territoriales pueden restringir su usufructo.

Bajo lo anterior, se le estableció a los municipios la obligación de expedir el POT², siendo este el instrumento básico y de mayor jerarquía para el ordenamiento de su territorio. En él, a grandes rasgos, se deben definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo; diseñar y adoptar los instrumentos y procedimiento de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales; y por último, establecer los programas y proyectos para materializar la política territorial.

La Administración Distrital de Bogotá expidió el primer POT mediante el Decreto 619 del 2000, el cual fue revisado mediante el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004, objeto de la presente investigación ya que es el documento con el mayor periodo de vigencia y que aún sigue vigente, pese a la realización de una nueva revisión en el 2013³.

Si bien Bogotá previamente ya había contado con un marco normativo regulador de la actividad urbanística⁴, es hasta la expedición del POT que se cuenta realmente con un documento de planificación urbana que se sustentaba en un marco legal más pertinente, que le permitía a la administración pública desarrollar mejores instrumentos de planificación, gestión y financiación para incidir en el desarrollo urbano, no solo en el sentido de regular la propiedad privada sino también de promover e incentivar la actividad urbanística. De esta manera, el POT se constituye en un hito en la historia de la planificación urbana de la ciudad y por ende se

² Desde 1994, a través del artículo 41 de la ley 152, se estipuló que los municipios debían desarrollar un plan de ordenamiento para regir su territorio. Sin embargo, solo hasta la ley 388 de 1997 se precisó su desarrollo.

³ Actualmente se encuentra suspendida.

⁴ La principal norma urbana con la que se contó previamente fue el Acuerdo 7 de 1979, en donde se regulaba parcialmente la acción de los privados a través de un manejo normativo. Se planteaba la necesidad de dividir la ciudad por sectores, por lo que se propusieron los tratamientos para adecuar la normatividad a las particularidades de cada territorio. Posteriormente, con la intención de aplicar la Ley 9 de 1989, se elaboró el Acuerdo 6 de 1990, por medio del cual se adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, estableciendo una normatividad más específica.

convierte en un objeto de estudio de gran interés para comprender las dinámicas urbanas a partir de la implementación de un instrumento de planificación.

El contexto en el que se expidió el primer POT, Bogotá enfrentaba distintos problemas en cuanto al desarrollo de su estructura urbana, vale la pena resaltar dos: primero, había déficit de vivienda y escasez de suelo para el desarrollo de proyectos residenciales; y segundo, se presentaba una concentración excesiva de la actividad económica sobre el corredor oriental y el eje centro-occidente (calle 26), que redundaba en largos desplazamientos para los habitantes de la periferia generando altos niveles de congestión. (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2000) La estructura espacial económica no era equitativa en términos de accesibilidad para todos los habitantes debido a su alto grado de concentración geográfica.

Durante la revisión del 2004, y en respuesta a los dos problemas ya identificados en 1999, la Administración Distrital reforzó y planteó dos objetivos trascendentales en cuanto a la configuración espacial del área urbana: la red de centralidades y el programa de renovación urbana.

Teniendo en cuenta la importancia del POT como herramienta de planificación y su objetivo de reorientar la consolidación de la estructura urbana, la presente investigación evalúa, a partir de la actividad constructiva y la producción de los bienes de uso público, si las dos decisiones enunciadas se materializaron en el territorio o si por el contrario, se continuó con las tendencias de desarrollo que previamente traía la ciudad.

Para ello, se procesó información geográfica y estadística de distintas fuentes, con la finalidad de evaluar el desarrollo de la ciudad a la luz del Modelo de Ocupación propuesto en el POT. El análisis del Modelo se realiza a partir del desarrollo que tuvo la renovación urbana y las centralidades durante el periodo estudiado.

El documento se estructura de la siguiente manera: En el primer capítulo, se define el marco conceptual y teórico de la planificación urbana, haciendo énfasis en la relación entre la producción de lo público y el derecho privado al aprovechamiento de la propiedad; en el segundo capítulo, se caracteriza el modelo de ocupación que

se propuso en el POT, resaltando las políticas de interés; en el tercer capítulo, a través del procesamiento y análisis de información estadística y geográfica se da cuenta del desarrollo urbano de Bogotá en la última década bajo la vigencia del POT, buscando determinar si se materializó el modelo de ocupación; y por último, en el cuarto capítulo, se exponen una serie de reflexiones generales como conclusiones.

Con respecto al título y alcances presentados en el proyecto inicial de investigación, este se modificó, en la medida en que la dinámica misma del licenciamiento, para que fuera representativa requería de un análisis a escala urbana, el cual se llevó a cabo para mostrar la tendencia de la ciudad en general y no para alguna zona específica. Por esta razón se ajustó el título y el alcance.

1. MARCO CONCEPTUAL Y REVISIÓN DE LITERATURA

1.1. La Planificación Urbana

Las ciudades existen gracias a las ventajas de la aglomeración de personas y actividades económicas en un espacio geográfico delimitado. La proximidad física y la posibilidad de estar en contacto, permite que las personas puedan tener una mejor calidad de vida y las empresas puedan obtener mayores niveles de productividad. Tradicionalmente para los hombres ha sido más ventajoso y eficiente gestionar sus aspiraciones personales y colectivas en espacios físicos reducidos que potencien su posibilidad de comunicación y de compartir ideas. (Camagni, 2005)

Dentro de las múltiples consecuencias positivas que se producen se encuentran: la concentración de infraestructura, economías de escala en el suministro de servicios públicos, accesibilidad a servicios urbanos, etc. Estas externalidades positivas se agrupan bajo la denominación de economías de urbanización, que se entienden como los efectos positivos que incentivan el surgimiento de las aglomeraciones.

El proceso de urbanización, entendido como la transformación de suelo rural a suelo urbano, implica la construcción de infraestructura básica para dar soporte al desarrollo de la vida urbana. Esta infraestructura se denomina *bienes de uso público*, haciendo referencia a aquellos elementos constitutivos de la ciudad que hacen de ésta un lugar habitable, accesible, sociable y agradable. Entre ellos encontramos los servicios públicos domiciliarios, las redes de transporte, el espacio público, etc. Estos atributos urbanos resultan fundamentales para el desarrollo de las ciudades (Molina 1997). Si no se producen los bienes de uso público, se generan externalidades negativas que pueden dar lugar a una deseconomía que desincentive la aglomeración.

Pese a esto, los agentes privados al desarrollar sus predios, actúan bajo la premisa de lograr mayores niveles de rentabilidad y no contemplan la posibilidad ni el deber de desarrollar infraestructura pública.

En efecto, de un lado, los ciudadanos van tratando de realizar actuaciones en la ciudad según su interés particular. Algunas ciudades surgen y van creciendo sin ordenación prefijada según decisiones aisladas de personas o de grupos y, además, las ciudades van configurándose, en gran parte, por estas iniciativas individuales que, con el tiempo, tienen que ser reguladas en algún modo con objeto de que no se produzcan conflictos o perjuicios entre los diversos vecinos. (Moya, 1996)

La producción de la ciudad bajo un sistema de producción de libre mercado no logra garantizar de forma eficiente la producción de los bienes de uso público. “Como la propia teoría económica lo ha reconocido, hay una serie de causas –algunas incluso difícilmente identificables- que hacen imposible que el mercado competitivo conduzca a la asignación eficiente de los recursos requeridos para la producción de tales bienes, en las cantidades deseables por la comunidad” (Molina, 1997).

Por lo tanto, es importante entender la ciudad como un proceso de construcción colectivo, en el que se deben generar mecanismos de concertación entre todos los involucrados con la finalidad de potencializar las ventajas de las aglomeraciones. En este sentido se denota que la ocupación del territorio se realice bajo una visión orientadora que se puede catalogar como el Modelo de Ocupación Territorial, entendido como “forma general de organización espacial y funcional que orienta el análisis y la intervención o acción de un asentamiento humano en el territorio”. (Zúñiga 2012) A través de él, las autoridades involucradas en conjunto con la sociedad determinan su visión del territorio y los objetivos sociales, ambientales y económicos que pretenden alcanzar a través de la ocupación del territorio.

En este contexto, la planificación urbana adquiere relevancia, aunque antes de entrar en ella, es necesario introducir el ciclo de la política pública en tanto que el OT al desarrollarse como una política, tiene unos procesos y componentes para su formulación e implementación. El desarrollo de una política pública implica identificar una necesidad, formular la política y diseñar los instrumentos, planes, estrategias, programas y proyectos que materialicen los objetivos propuestos. Por último, se produce la normatividad que regula y/o formaliza las decisiones y los instrumentos.

La planificación urbana es el instrumento mediante el cual se puede orientar las dinámicas de ocupación del territorio. Se puede definir como “una política de Estado y proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental” (Massiris 1999).

Como se dijo anteriormente, la política se formaliza a través de la norma y para el caso específico de la planificación urbana es fundamental ya que a través de ella se regula la actividad edificatoria en cuanto al aprovechamiento del suelo. La existencia de múltiples agentes, con distintos intereses y desiguales capacidades, que inciden en la consolidación de la ciudad obliga el desarrollo de la norma urbanística como elemento regulador.

Por lo tanto el Derecho Urbanístico como herramienta de regulación entre la posibilidad de realizar un aprovechamiento económico de la propiedad y las limitaciones que eso conlleva, al ser necesario limitar su usufructo para garantizar los derechos colectivos de la población. Por Derecho Urbanístico se entiende:

El conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación, potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, la urbanización y la intervención administrativa en el *ius aedificandi*, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria y otras finalidades”. (Parada 2000)

Sintetizando lo anterior, se cuenta con una política de ordenamiento territorial, que implica el desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial que desarrolla un conjunto de normas con el objetivo de encauzar la actividad edificatoria en la ciudad para producir un desarrollo integral del territorio. Esta investigación -dentro del ciclo de la política pública- se centra en el plan, en este caso el Plan de Ordenamiento Territorial, reconociendo la importancia de la norma urbanística, puesto que esta tiene el objetivo

1.2. Decisiones Sobre Disposición de Bienes de Uso Público

Los Bienes de Uso Público, como se mencionó anteriormente, son aquellos elementos urbanos que permiten que la ciudad sea habitable, por lo que son fundamentales para el funcionamiento de las ciudades. La posibilidad de desarrollar un predio está determinada directamente por la disponibilidad de la infraestructura que se necesita para desarrollar actividades urbanas.

La cuestión en torno a los bienes de uso público es cómo se debe financiar el costo de construirlos y cómo captar o redistribuir en la colectividad los beneficios que se producen con su desarrollo, como por ejemplo el aumento del valor del suelo. (García-Bellido & de Garcia, 2005) Desde la Planificación Urbana se busca dar respuesta a esto mediante la formulación de distintos instrumentos de planificación, gestión y financiamiento.

Dentro de los bienes públicos que se requieren se deben resaltar el espacio público, el sistema vial y los equipamientos, puesto que estos resultan vitales en la configuración de la estructura urbana, en especial el espacio público. En este sentido, “la gestión del espacio público se reflejará en regulaciones y normas de utilización; en segundo lugar, y de manera más comprometida, se reflejará en el acondicionamiento y el tratamiento urbanístico más adecuado a las utilidades de los espacios que se desea proteger o priorizar” (Noguera, 2015).

La gestión urbanística, en respuesta a la prevalencia del espacio público dentro del sistema urbano, en una primera etapa delimita el espacio que tendrá un uso público, para después adecuarlos a las demandas que se vayan dando en la evolución histórica de cada sector. Acá de nuevo sale a relucir la cuestión del financiamiento de la infraestructura pública, puesto que su desarrollo implica que la administración pública debe establecer mecanismos que permitan a través de las actuaciones de los agentes privados se logre garantizar la producción de bienes de uso público o la mejora de los ya existentes a razón de una mayor densidad.

1.3. Decisiones Sobre Actividades Privadas

Respecto a las actividades desarrolladas por los agentes privados, desde la planificación urbana se asume más papel regulador, pretendiendo que la norma urbana restrinja el desarrollo de construcciones que no sean consecuentes con el modelo de ocupación. A través de los índices de aprovechamiento, la zonificación de usos y los requisitos arquitectónicos, se regula el usufructo que puede realizar un agente privado de su propiedad. La posibilidad de desarrollo de cada predio se ve limitada en tanto pueda afectar los derechos colectivos de los demás habitantes. (Noguera, 2015)

La planificación urbana también busca incentivar el desarrollo privado en aquellas zonas en las que el gobierno lo considere apropiado. Un ejemplo de esto son los programas de renovación urbana, que si bien en algunos casos son promovidos y ejecutados directamente por el sector público, en la mayoría de los casos tienen como objetivo principal generar un entorno adecuado para que los privados ejecuten proyectos que permitan recuperar sectores que se encuentren subutilizados. Este tipo de relación entre el sector público y el privado, resulta de gran interés para esta investigación, ya que éste es uno de los principales problemas que enfrentan los POT en Colombia: la incapacidad de estimular de forma adecuada la actuación de los agentes privados en función del modelo de ocupación.

Por su parte, el sector privado desarrolla proyectos inmobiliarios bajo dos principios: i) todo proyecto debe procurar unas rentas mínimas que incentiven la actuación de los agentes privados y ii) el valor y las características de cada unidad inmobiliaria depende de la capacidad de compra de los individuos. (Rodríguez 2014)

Por lo tanto la ejecución de todo proyecto inmobiliario requiere de un punto de equilibrio que garantice una tasa de retorno suficiente para que los inversores tomen la decisión de realizar una inversión. Por lo que a mayor número de requisitos administrativos, financieros o urbanísticos, menor será el interés de los agentes privados por desarrollar proyectos en una ciudad.

En el marco de la interacción entre el sector público y privado, desde el estado se cuenta principalmente con dos decisiones para regular el usufructo a la propiedad: los usos y los índices de aprovechamiento. Éstas restringen el potencial de usufructo de un predio y por ende determinan en gran medida el valor del suelo.

- Usos y Actividades

En cuanto a la zonificación de los usos y las actividades, la intención principal es la de regular, con los objetivos de disminuir la posibilidad de que coexistan usos no compatibles en un espacio determinado e incentivar una distribución adecuada de los usos que redunden en viajes más cortos. “El sentido de estas regulaciones es establecer limitaciones a las actividades que puedan afectar negativamente el desarrollo de la actividad principal del área. A esto responde la clásica limitación de actividades industriales en áreas de carácter residencial y, viceversa, [...]” (Noguera, 2015).

Asimismo, en algunos casos puntuales, “las regulaciones de usos pueden tener el objetivo más específico de proteger la permanencia de determinadas actividades en algunas áreas, las cuales serían seguramente desplazadas por otras si se permitiera su establecimiento” (Noguera, 2015). Este tipo de decisiones se suele dar por lo general para proteger barrios residenciales, que por sus condiciones pueden verse afectados por una mayor presencia de actividades económicas.

Otro tipo de decisión que se puede dar al respecto, corresponde al propósito de incentivar un determinado uso en una zona específica. Por ejemplo, se promueven centralidades económicas para agrupar la actividad económica y generar economías de escala.

- Índices de aprovechamiento⁵

⁵ Se desagrega en índice de edificabilidad, ocupación y construcción.

Respecto a los índices de aprovechamiento, la ordenación urbanística estipula regulaciones específicas de cómo han de ser edificados.

El objetivo es establecer las referencias de la ciudad –carácter del espacio urbano y del tejido construido- que ha de observar la arquitectura de cada edificio. Asimismo, estas regulaciones [...] deriva el establecimiento de un potencial edificatorio de la parcela, que constituye una referencia para el mercado del suelo y también garantiza el valor del conjunto, en tanto que no podrán producirse situaciones imprevistas de congestión o afectaciones en los edificios por causa de los que se construyan en las parcelas vecinas. (Noguera, 2015)

En este sentido, la norma urbana para evitar que se siga construyendo en áreas en las que los bienes de uso público ya no dan soporte para mayores densidades, busca restringir el desarrollo de construcciones que saturen aún más el espacio urbano. Dentro de estas medidas está limitar el área del suelo que se puede ocupar del lote o restringir el número de pisos que se pueden construir.

Ahora bien, este tipo de regulación también se puede dar para incentivar a los actores privados. En ocasiones se otorga una mayor edificabilidad a cambio de mayores cesiones. Por lo general, se suele dar una mayor altura en la medida en que el agente privado le ofrezca a la ciudad más espacio público, zonas verdes u otras compensaciones.

2. MODELO DE OT DE BOGOTÁ

En el marco conceptual presentado y en el surgimiento de la ley 388 de 1997 se enmarca la elaboración del POT de Bogotá y su aplicación. A continuación se presenta el imaginario de ciudad deseada, que se concreta en los objetivos, estrategias y programas que estipuló la Alcaldía para concretar dicha visión en el territorio. El objetivo de este capítulo es dar cuenta de cuáles eran las intenciones de la Administración Distrital al elaborar el POT, para consolidar un punto de partida que permita evaluar el desarrollo urbano de la ciudad.

El Distrito estableció en total 8 objetivos de largo plazo para el POT, entre estos vale la pena resaltar los siguientes: a) planear el OT del Distrito Capital en un horizonte de largo plazo; b) controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia; y c) desarrollo de instrumentos de planeación, gestión urbanística y de regulación del mercado del suelo. (Alcaldía de Bogotá, 2004)

Para cumplir con dichos objetivos, se instituyeron los siguientes principios como elementos orientadores de la estrategia de OT:

- La protección y tutela del ambiente y los recursos naturales y su valoración como sustrato básico del OT.
- El perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales.
- La integración socio económica y espacial de su territorio urbano-rural a nivel internacional, nacional y con la red de ciudades prevista para la región.

2.1. Elementos Estructurantes del Modelo de Ocupación

Se definieron tres estructuras superpuestas e interdependientes que dan forma y estructuran el modelo de ocupación. A partir de ellas se sostiene la estrategia territorial, las distintas decisiones de OT y los diferentes programas y proyectos propuestos para la vigencia del POT.

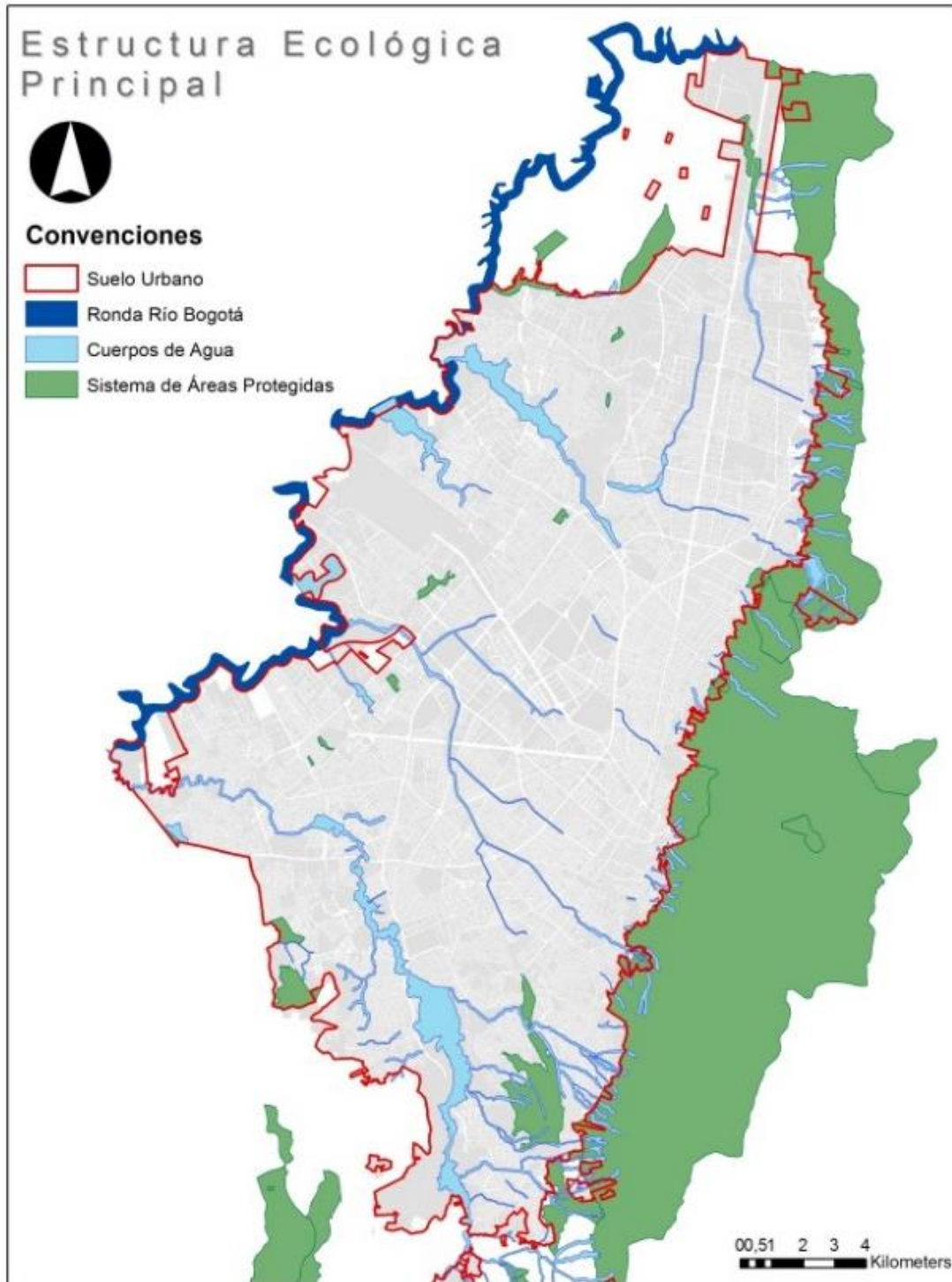
Tabla 1. Elementos Estructurantes del Territorio

Estructura	Definición	Componentes
<p style="text-align: center;">Ecológica Principal</p>	<p>Está constituida por una red de corredores ambientales localizados en jurisdicción del DISTRITO CAPITAL e integrados a la estructura ecológica regional, y cuyos componentes básicos son el sistema de áreas protegidas; los parques urbanos; los corredores ecológicos y el área de manejo Especial del río Bogotá.</p> <p>La recuperación, preservación, integración y tutela son las determinantes que gobiernan la regulación que se fija para cada uno de ellos.</p> <p>Tiene la función básica de sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del Distrito Capital, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, y dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible.</p>	<p>a. Sistema de Areas Protegidas del Distrito Capital</p> <p>b. Parques urbanos</p> <p>c. Corredores Ecológicos</p> <p>d. Area de Manejo especial del Río Bogotá.</p>

<p style="text-align: center;">Funcional de Servicios</p>	<p>Está conformada por los sistemas generales de servicios públicos, de movilidad y de equipamientos, cuya finalidad es garantizar que el centro y las centralidades que conforman la estructura socio económica y espacial y las áreas residenciales cumplan adecuadamente sus respectivas funciones y se garantice de esta forma la funcionalidad del Distrito Capital en el marco de la red de ciudades.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de movilidad 2. Sistemas de equipamientos urbanos 3. Sistema de espacio público construido: parques y espacios peatonales 4. Sistemas generales de servicios públicos
<p style="text-align: center;">Socio - Económica y Espacial</p>	<p>Está constituida por el centro y la red de centralidades que concentran actividades económicas y de servicios, y que se disponen sobre todo el territorio del Distrito Capital para garantizar el equilibrio urbano y rural en prestación de servicios, la cohesión social, la integración de la ciudad a diferentes escalas, y el desarrollo económico para todos los habitantes del D. C. y de la región.</p>	<p>El centro y las centralidades que conforman la estructura socio económico y espacial del Distrito Capital.</p> <p>La red de centralidades contempla tanto aquellas existentes y que cuentan con alta concentración de actividades económicas, como nuevas centralidades cuyo nivel de desarrollo actual es bajo, pero que se consideran básicas para complementar la estructura y garantizar el cumplimiento de los objetivos de equilibrio urbano y rural, e integración a diferentes escalas.</p>

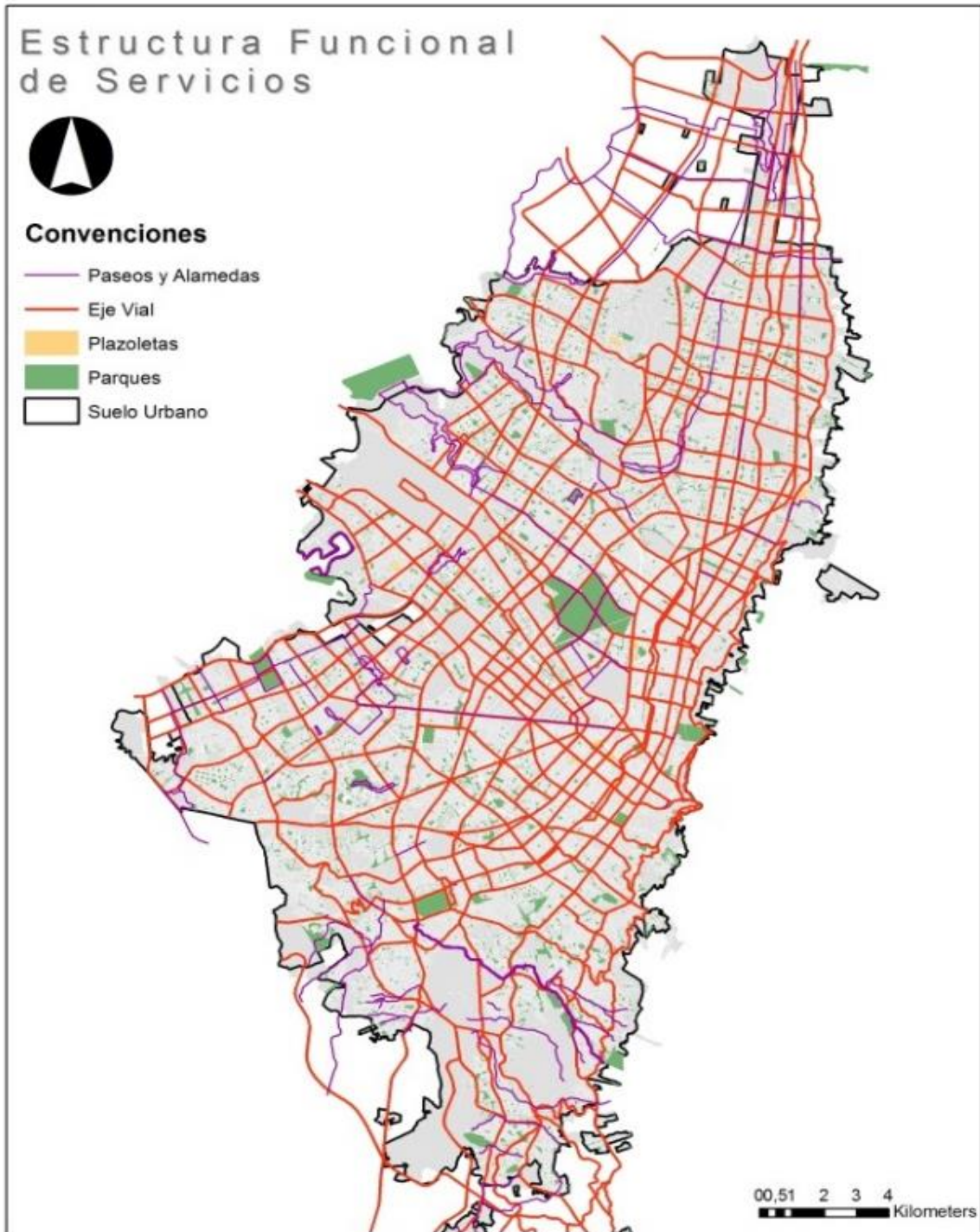
Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Mapa 1. Estructura Ecológica Principal



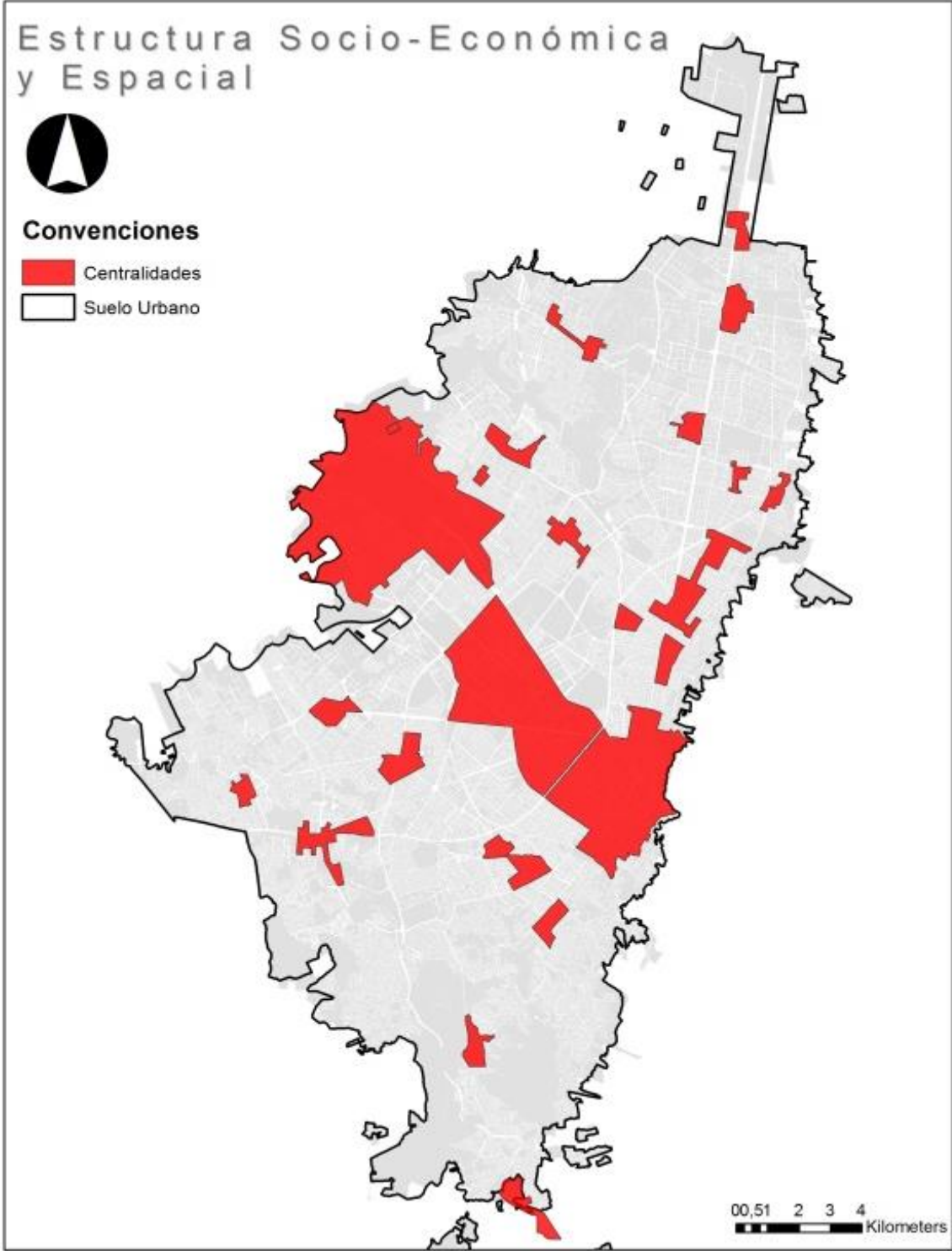
Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Mapa 2. Estructura Funcional De Servicios



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Mapa 3. Estructura Socio-Económica y Espacial



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Estos elementos estructurantes del territorio sustentaron dos de las decisiones más importantes en cuanto a la configuración espacial de Bogotá: la red de centralidades y el programa de renovación urbana. La primera decisión, se planteó como elemento central de la Estructura Socio-Económica y Espacial, ya que a través de su desarrollo se pretendía generar una serie de núcleos económicos que garantizará una distribución equitativa en el territorio de los bienes y servicios.

La segunda decisión, se sustentó principalmente en la idea de proteger la EEP, ya que para evitar la afectación de los elementos ambientales se planteó la necesidad de detener la expansión urbana, reduciendo así el suelo disponible para el desarrollo de vivienda. A razón de esto, se propuso el programa de renovación urbana con el objetivo de generar suelo urbano dentro del perímetro urbano reaprovechando el suelo subutilizado.

Para concretar en el territorio estas decisiones, se plantearon una serie de decisiones normativas para articular las actuaciones del sector público y privado, en pro de consolidar la ciudad deseada. Para estimular la actuación de los privados, las medidas más importantes fueron la formulación de las áreas de actividad y los tratamientos. En cuanto a la producción de lo público, los principales objetivos se asociaron al sistema de espacio público, equipamientos y movilidad, sin dejar de lado la EEP.

- Centralidades

En el proceso de revisión del POT se estudió la forma en que se distribuían y desarrollaban espacialmente las actividades económicas en Bogotá y se encontró que los centros de comercio y servicios se hallaban concentrados principalmente sobre los ejes de la Autopista Norte-Avenida Caracas y el eje conformado entre el Centro, la Avenida 26 y el Aeropuerto, conformando una “L”. Esto en detrimento de las zonas periféricas, en donde se daba una ausencia generalizada de bienes y servicios.

En este sentido, se justificó la necesidad de diseñar un sistema de centralidades que desconcentrara la oferta de bienes y servicios, a través del

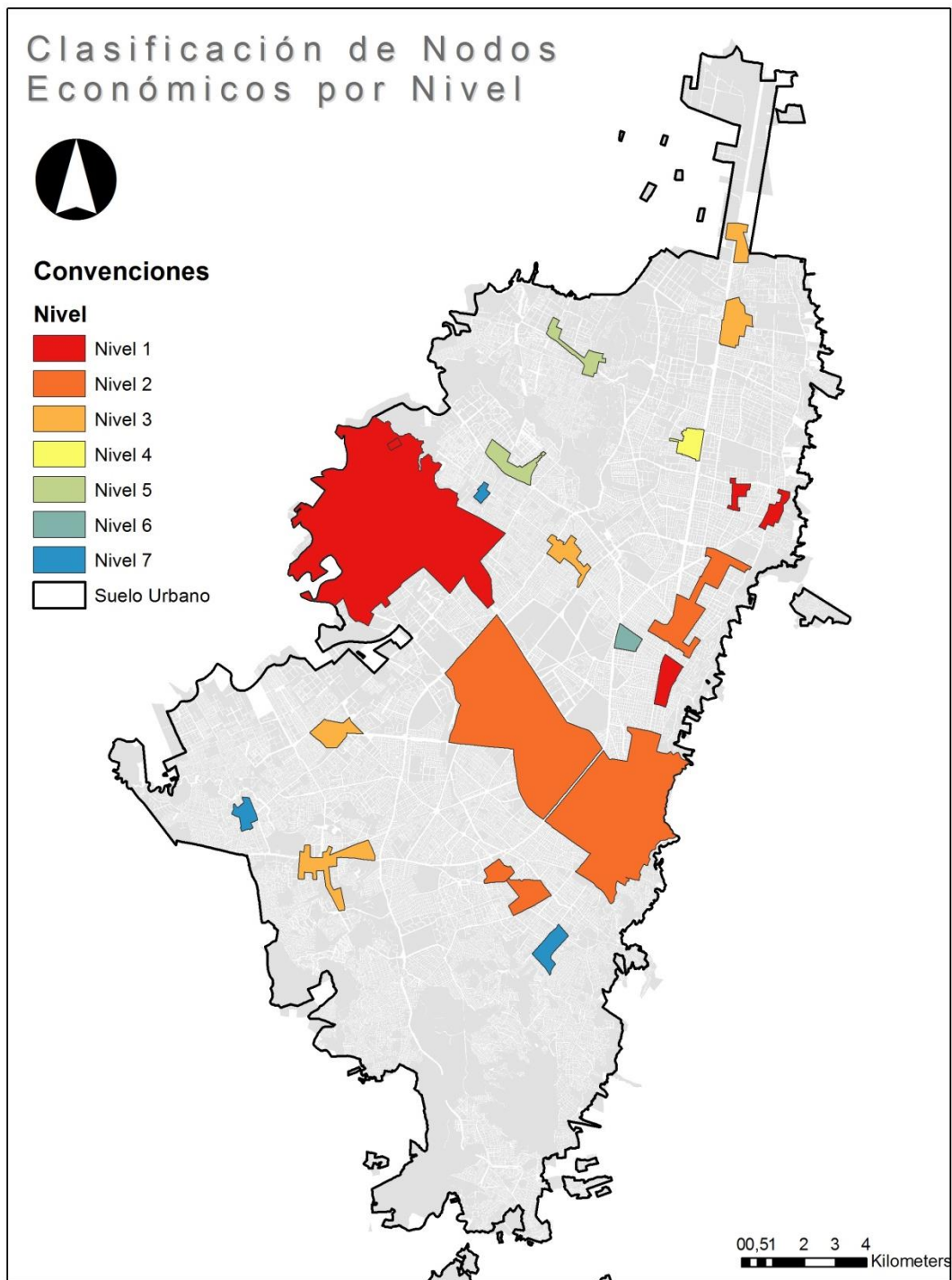
fortalecimiento de las centralidades existentes y la generación de nuevas centralidades localizadas en aquellas localidades en déficit. Para ello, se caracterizaron los nodos económicos existentes y a través de una serie de variables se les definió una jerarquía.

Tabla 2. Clasificación de Nodos por Nivel de Centralidad

Nivel 1	Chapinero, Usaquén-Santa Bárbara, Fontibón-Aeropuerto El Dorado-Aeropuerto <u>Guaymaral</u>
Nivel 2	Centro (Centro Histórico-Centro Internacional), 72-100, Salitre-Zona Industrial, Restrepo-Santander
Nivel 3	<u>Toberín-La Paz</u> , Ferias- <u>Rionegro</u> , <u>Corabastos</u> , Delicias-Ensueño
Nivel 4	Prado Veraniego
Nivel 5	Suba, <u>Quirigua-Bolivia</u>
Nivel 6	7 de Agosto
Nivel 7	Bosa, 20 de julio, Álamos, El Polo

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en el DTS del Decreto 619 de 2000

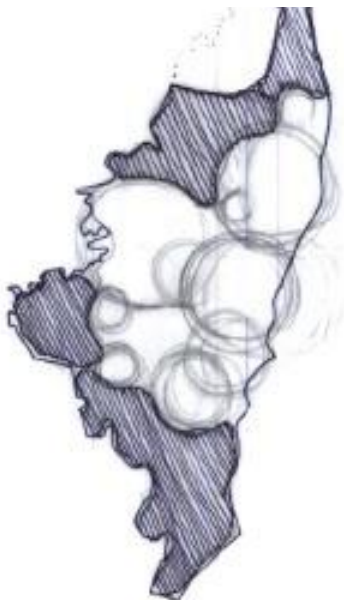
Mapa 4. Clasificación de nodos económicos por nivel



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el DTS del Decreto 619 de 2000

Se evidencia que los nodos económicos de mayor nivel se encontraban sobre los ejes ya mencionados de la calle 26 y la Avenida Caracas-Autopista norte.

Gráfico 1. Umbrales por Nodo Económico.



Fuente: DTS 2003

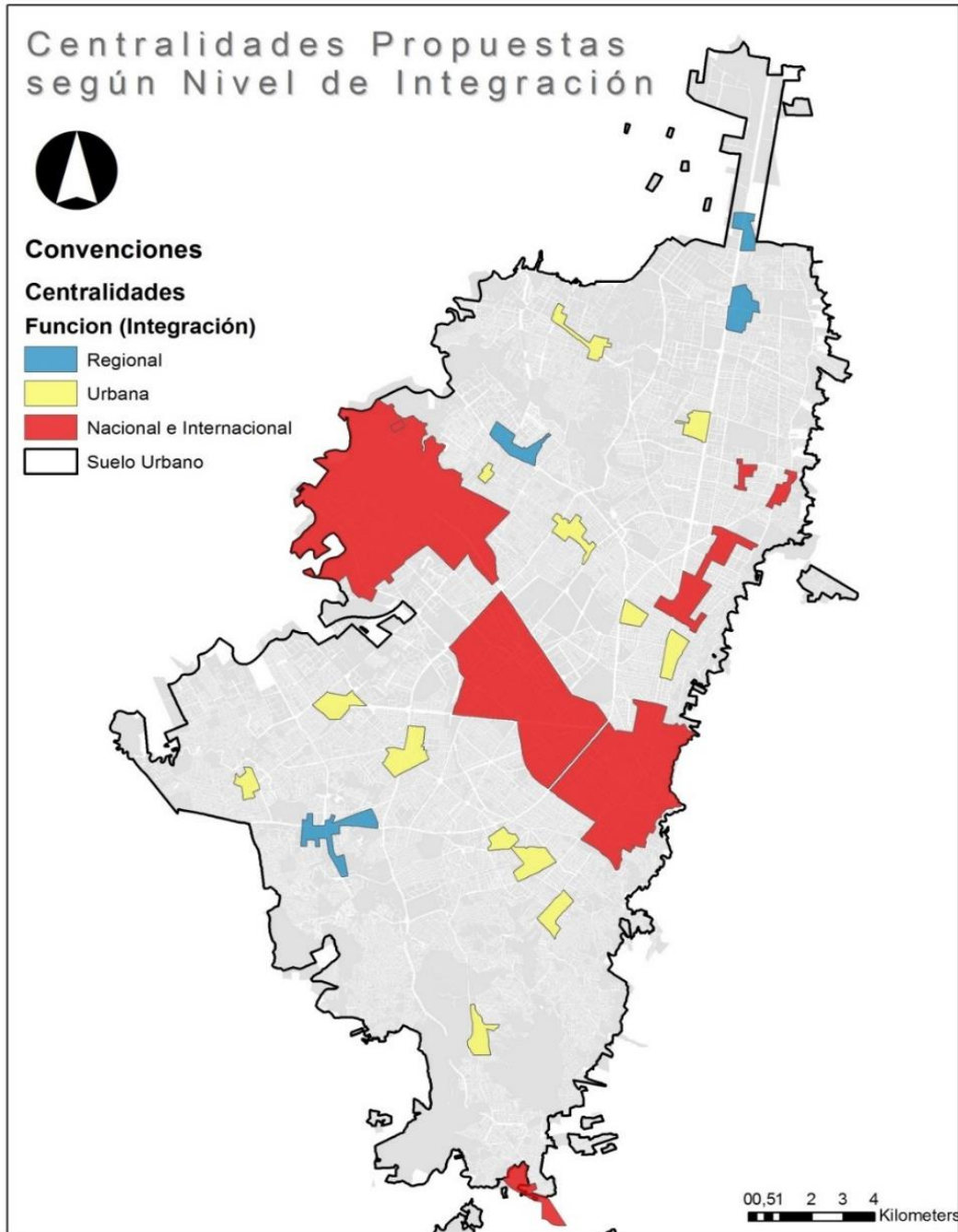
En función de la jerarquía de cada nodo económico, se definieron los umbrales de alcance de cada uno. A mayor nivel, mayor cobertura territorial. De esta manera se identificaron como áreas de la ciudad con una baja presencia de actividad económica: Bosa, sectores aledaños al río Tunjuelito, Usme, Ciudad Bolívar y el área occidental de Suba.

Como consecuencia de esto, el Distrito consideró las centralidades como herramienta fundamental para favorecer y promover la cohesión social, en tanto que una mejor distribución de las actividades económicas reduciría la segregación socio-espacial de los habitantes de las zonas periféricas.

Adicional a los 19 nodos económicos existentes, se propusieron dos nuevas centralidades (Eje de integración Llanos/Nuevo Usme y Danubio-Río Tunjuelo), para consolidar una red con un total de 21 centralidades. De las cuales 6 son de

integración nacional e internacional, 3 de integración regional y 12 de integración urbana. En el anexo 2 se encuentran las centralidades propuestas.

Mapa 5. Red de Centralidades según Nivel de Integración



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el DTS del Decreto 619 de 2000

Como se evidencia en el mapa, las centralidades que se plantearon para la integración nacional e internacional se encuentran sobre el eje de la calle 26 y la Caracas – autopista norte, ya que se buscaba mejorar la articulación entre la el aeropuerto y los sectores económicos de mayor jerarquía. Las centralidades para la integración regional, se definieron sobre vías o zonas con fácil acceso a las vías departamentales, como la calle 80 o la autopista norte, de modo tal que pudieran funcionar como enlace respecto a los otros municipios. Y por último, las de carácter urbano que se encaminaban más hacia la distribución de la economía a nivel interno.

El objetivo principal era desconcentrar la actividad económica, incentivando la localización de equipamientos, comercio y las empresas en estas zonas, por lo que acá la intención, a diferencia de las áreas de actividad y de los usos en donde la norma se asociaba más a un tema de regulación, era estimular e incentivar a los privados a que a través de sus decisiones de localización dieran forma a una nueva estructura socio económica y espacial enmarcada en el modelo de ocupación.

2.2. Decisiones para encauzar la actividad privada (Estructura Socioeconómica)

Como ya se expuso anteriormente, las principales decisiones administrativas con las que cuentan los gobiernos para incidir en el desarrollo de un predio, corresponden a la definición de los usos y los índices de aprovechamiento. En el caso específico de Bogotá, se definieron las áreas de actividad y los tratamientos para orientar las decisiones normativas referentes a los usos y los índices de aprovechamiento, respectivamente. Por ende, estas dos clasificaciones del territorio, se constituyen en el marco general que define la manera en la que la administración trata cada predio de la ciudad.

- Áreas de Actividad

Las Áreas de Actividad se determinaron para precisar los usos que se pueden

desarrollar en la ciudad en función de las características de cada sector. Se estipuló su diferenciación por escala y categoría, con la finalidad de lograr un mayor nivel de detalle para orientar la formulación de la norma urbana al nivel de las Unidades de Planeamiento Zonal. En cuanto a la escala se definieron 4 tipos: metropolitana, urbana, zonal y vecinal; y respecto a la categorización se definieron las siguientes categorías:

Tabla 3. Categorías de Usos

Categoría	Descripción
Uso Principal	Es el uso predominante que determina el destino urbanístico de una zona de las Áreas de Actividad, y en consecuencia se permite en la totalidad del área, zona o sector objeto de reglamentación.
Uso complementario	Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal y se permite en los lugares que señale la norma específica.
Uso restringido	Es aquel que no es requerido para el funcionamiento del uso principal, pero que bajo determinadas condiciones normativas señaladas en la norma general y en la ficha del sector normativo, puede permitirse.

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

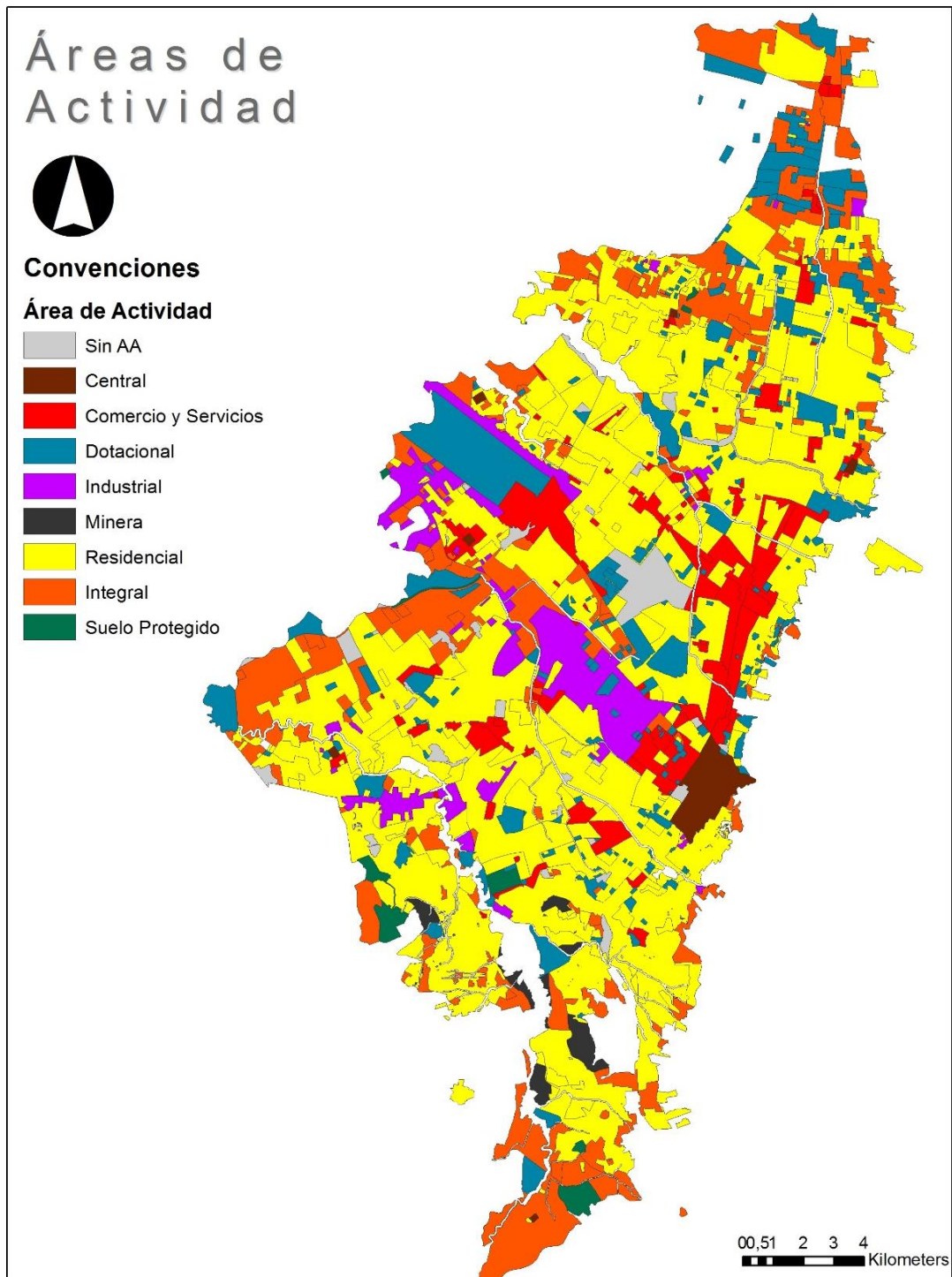
A partir de cada uso, y teniendo en cuenta su categoría y escala, se establecieron los distintos requisitos para su desarrollo en un predio. En la medida en que un desarrollador inmobiliario cumpla con dichos requisitos, adquiere el derecho a ejecutar los usos que la norma le permita. En el POT se definieron 7 áreas de actividad:

Tabla 4. Tipos y Subtipos de Áreas de Actividad

Área de Actividad	Zonas
Residencial	Residencial Neta
	Residencial con Zonas Delimitadas de Comercio y Servicios
	Residencial con Actividad Económica en la Vivienda
Dotacional	Equipamientos Colectivos
	Equipamientos Deportivos y Recreativos
	Parques
	Servicios Urbanos Básicos
Comercio y Servicios	De Servicios Empresariales
	De Servicios Empresariales e Industriales
	Especial de Servicios
	De Servicios al Automóvil
	De Comercio Cualificado
	De Comercio Aglomerado
	Comercio Pesado
	Grandes Superficies Comerciales
	Especial de Servicios de Alto Impacto
Central	Centro Tradicional
	Núcleos Fundacionales
Urbana Integral	Residencial
	Múltiple
	Industrial y de Servicios
Industrial	Industrial
Minera	Minera

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Mapa 6. Áreas de Actividad



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

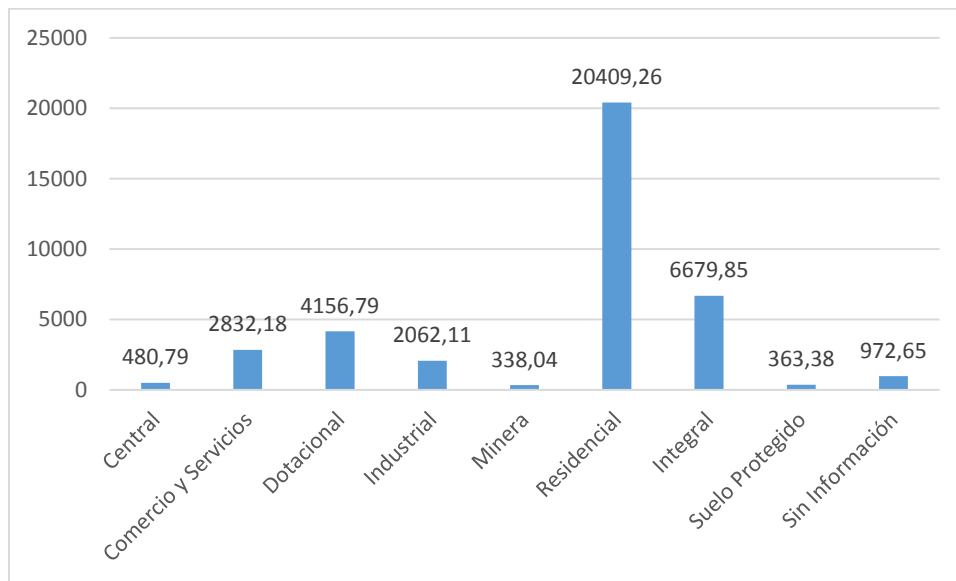
Las áreas de actividad que mayor área abarcan son residencial, integral y dotacional. En cuanto al área residencial, más del 50% de la ciudad se clasificó en este tipo; mientras que las áreas de actividad integral y dotacional, equivalen al 17,4% y 10,8% respectivamente. Respecto al área de Comercio y Servicios, solo el 7,4% del suelo urbano quedó delimitado como tal.

Tabla 5. Área de suelo (ha) por Área de Actividad

Área de Actividad	Área (Hectáreas)	Porcentaje
Central	480,79	1,26%
Comercio y Servicios	2832,18	7,40%
Dotacional	4156,79	10,85%
Industrial	2062,11	5,38%
Minera	338,04	0,88%
Residencial	20409,26	53,29%
Integral	6679,85	17,44%
Suelo Protegido	363,38	0,95%
Sin Información	972,65	2,54%
Total	38295,06	

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Gráfico 2. Área de suelo por Área de Actividad (ha)



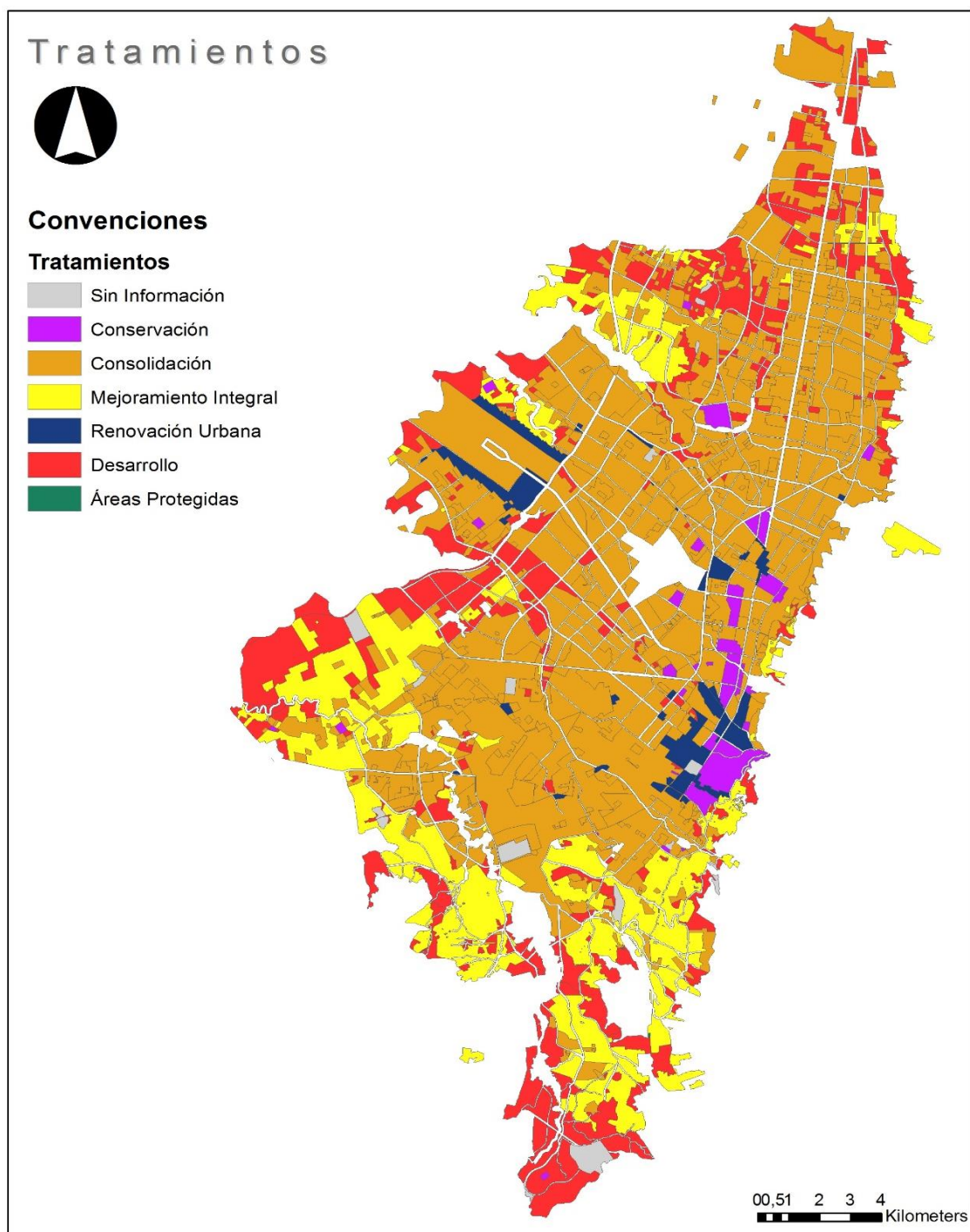
Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

- **Tratamientos**

Los tratamientos son decisiones de los POT para diferenciar la normatividad urbanística en función de las particularidades, tipología y morfología urbana de cada sector de la ciudad. De esta manera se orienta la intervención con el propósito de consolidar, mantener, revitalizar, mejorar y generar espacios adecuados para el desenvolvimiento de las funciones de la ciudad.

Cada tratamiento se aplica en áreas delimitadas y cuentan con distintas modalidades para que su implementación se dé de forma adecuada en el territorio. A través de ellos se definen formas generales de actuación. Los tratamientos formulados se encuentran en el anexo 1.

Mapa 7. Tratamientos



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

En el mapa se observa que el ámbito espacial de los tratamientos de conservación y renovación urbana es principalmente el centro de la ciudad y algunas otras pequeñas áreas. El tratamiento de mejoramiento integral se desarrolla en la periferia de la ciudad construida, en donde por lo general los barrios son de origen informal por lo que sus condiciones urbanísticas son de bajas condiciones. El tratamiento de Desarrollo, se ubica principalmente en la periferia del perímetro urbano, estableciendo claramente el deseo de garantizar la expansión de la ciudad de forma organizada. Y el tratamiento de consolidación, se encuentra para el resto del territorio que no presenta condiciones particulares como la presencia de patrimonio histórico o de áreas subutilizadas.

Tabla 6. Área de suelo (ha) por Tratamiento

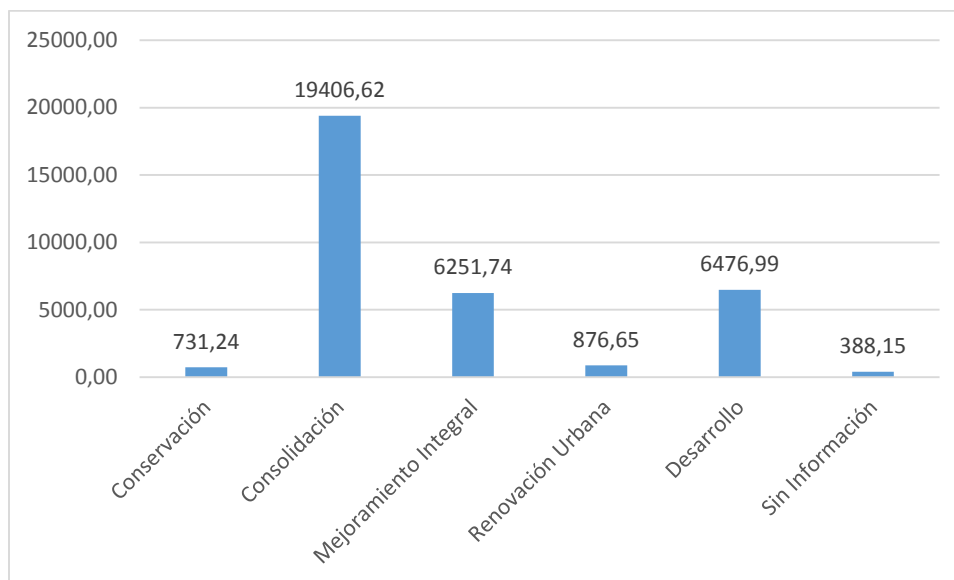
Tratamiento	Área (Hectáreas)	Porcentaje
Conservación	731,24	2,14%
Consolidación	19406,62	56,86%
Mejoramiento Integral	6251,74	18,32%
Renovación Urbana	876,65	2,57%
Desarrollo	6476,99	18,98%
Sin Información	388,15	1,14%
Total	34132,53	

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

La mayoría del territorio quedó bajo el tratamiento de Consolidación, con un área de 19406 ha, equivalentes al 56,86% del territorio. Los dos siguientes tratamientos con mayor área espacial son Desarrollo y Mejoramiento Integral, con áreas de 6476,99 ha (18,98%) y 6251,74 ha (18,32%), respectivamente. Por último se

encuentran los tratamientos de Renovación Urbana y Conservación, con áreas de 876,65 ha (2,57%) y 71,24 ha (2,14%), respectivamente.

Gráfico 3. Área de suelo por Tratamiento



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Con base en los lineamientos generales de cada tratamiento es posible identificar dos tendencias en cuanto al potencial de desarrollo urbano: una tendencia conservadora, que restringe de forma completa o parcial los procesos de densificación y desarrollo; y una tendencia de densificación, que promueve fuertemente el desarrollo urbano.

2.3. Decisiones Públicas (Estructura Funcional)

En relación a la necesidad que tienen las ciudades de garantizar el desarrollo de bienes de uso público, la Administración Distrital estableció una serie de objetivos para lograr el desarrollado adecuado de la infraestructura pública. En el POT se estipuló que los bienes de uso público se enmarcarían dentro de la estructura funcional y de servicios, la cual se compone de los siguientes sistemas:

1. Sistema de movilidad.

2. Sistemas de equipamientos urbanos.
3. Sistema de espacio público construido.
4. Sistemas generales de servicios públicos.

A continuación se realiza una caracterización breve de estos sistemas, a excepción de los sistemas generales de servicios públicos, dado que por limitaciones de la investigación y por su alto contenido técnico no se abordan.

- Sistema de Espacio Público

El Sistema de Espacio Público busca satisfacer las necesidades colectivas de la población en cuanto los espacios necesarios para el encuentro, la recreación y la movilidad. Hace referencia más específicamente a los parques, las plazas, vías peatonales y andenes, alamedas, entre otros elementos. Su objetivo general es “garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la EEP, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad” (Alcaldía de Bogotá, 2003).

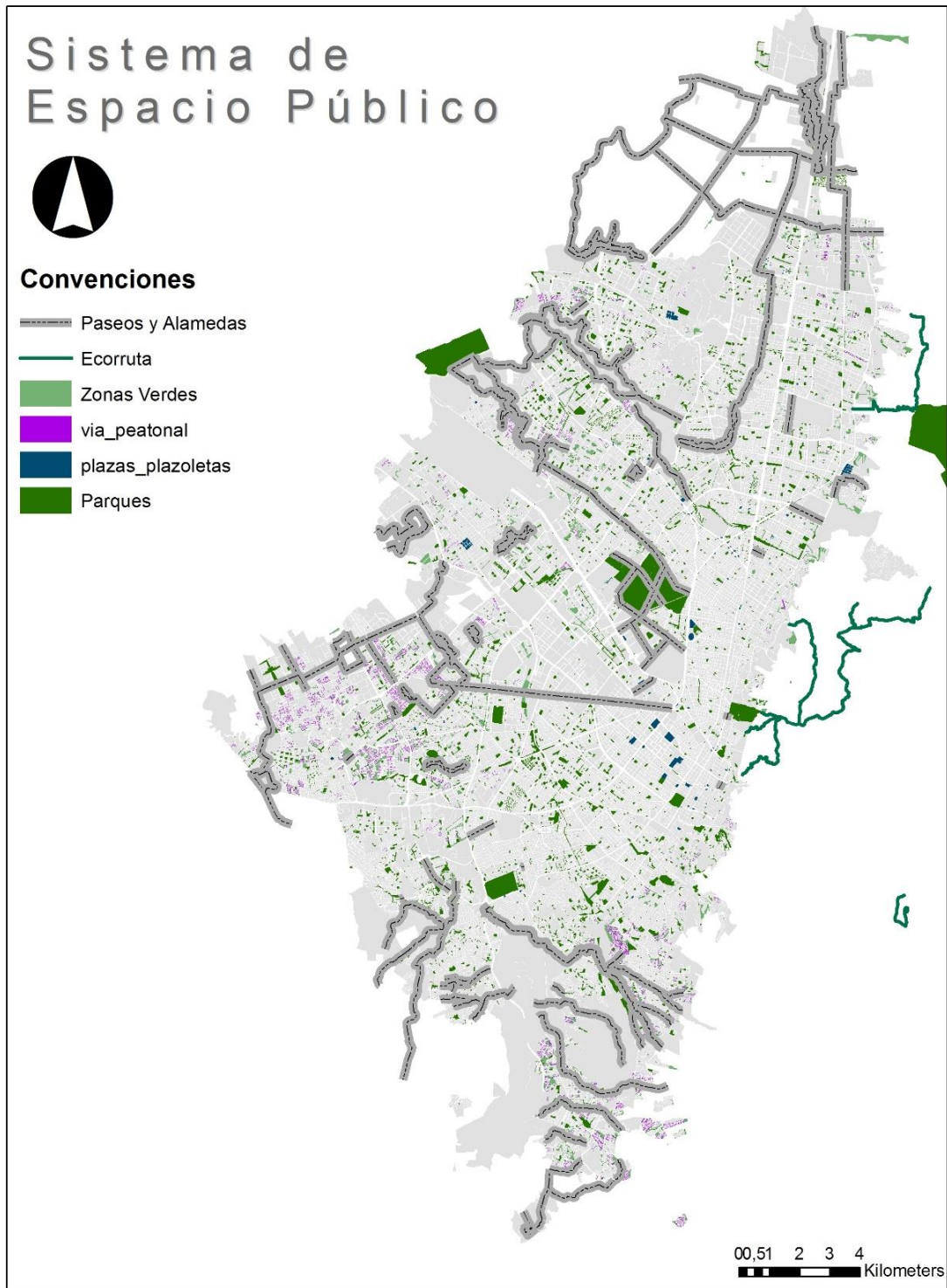
En este sentido la política de espacio público busca “la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico” (Alcaldía de Bogotá, 2003). Los componentes del Sistema de Espacio Público son:

Tabla 7. Componentes del Sistema de Espacio Público

Componente	Definición	Clasificación
Parques Distritales	Espacios verdes de uso colectivo que actúan como reguladores del equilibrio ambiental, son elementos representativos del patrimonio natural y garantizan el espacio libre destinado a la recreación, contemplación y ocio para todos los habitantes de la ciudad. Se organizan jerárquicamente y en forma de red para garantizar el cubrimiento de toda la ciudad, e involucran funcionalmente los principales elementos de la estructura ecológica principal para mejorar las condiciones ambientales en todo el territorio urbano.	Pueden ser de escala regional, metropolitana, zonal, vecinal o de bolsillo.
Espacios Peatonales	Están constituidos por los bienes de uso público destinados al desplazamiento, uso y goce de los peatones, y por los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles de propiedad privada que se integran visualmente para conformar el espacio urbano. Tienen como soporte la red de andenes, cuya función principal es la conexión peatonal de los elementos simbólicos y representativos de la estructura urbana.	<ul style="list-style-type: none"> • Plazas y Plazoletas • Red de Andenes • Vías Peatonales • Zonas de Control Ambiental • Paseos y Alamedas

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Mapa 8. Sistema de Espacio Público



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

- Sistema de Equipamientos

El Sistema de Equipamientos comprende:

El conjunto de espacios y edificios que conforman la red de servicios sociales, culturales, de seguridad y justicia, comunales, de bienestar social, de educación, de salud, de culto, deportivos y recreativos, de bienestar social, de administración pública y de servicios administrativos o de gestión de la ciudad, que se disponen de forma equilibrada en todo el territorio del Distrito Capital y que se integran funcionalmente y de acuerdo a su escala de cubrimiento con las centralidades del Distrito Capital. (Alcaldía de Bogotá, 2003).

En este sentido, el objetivo de la política de equipamientos es a grandes rasgos prestar servicios urbanos básicos, con un equilibrio territorial que logre satisfacer la demanda existente de servicios sociales y consolide el modelo de ocupación. Para ello, se estipularon las siguientes acciones:

1. Conformar una red de equipamientos jerarquizada que responda a las exigencias sociales.
2. Localizar nuevos equipamientos de alta jerarquía en el centro y las centralidades de mayor rango; de escala urbana y zonal en zonas estratégicas dentro de los barrios residenciales; y equipamientos de carácter zonal y vecinal en el marco de acciones de mejoramiento integral en áreas periféricas.

Es evidente que la estrategia espacial de los equipamientos está completamente articulada a la red de centralidades. Ante esto, se priorizaron los proyectos y las inversiones que se desarrollaban en estos sectores.

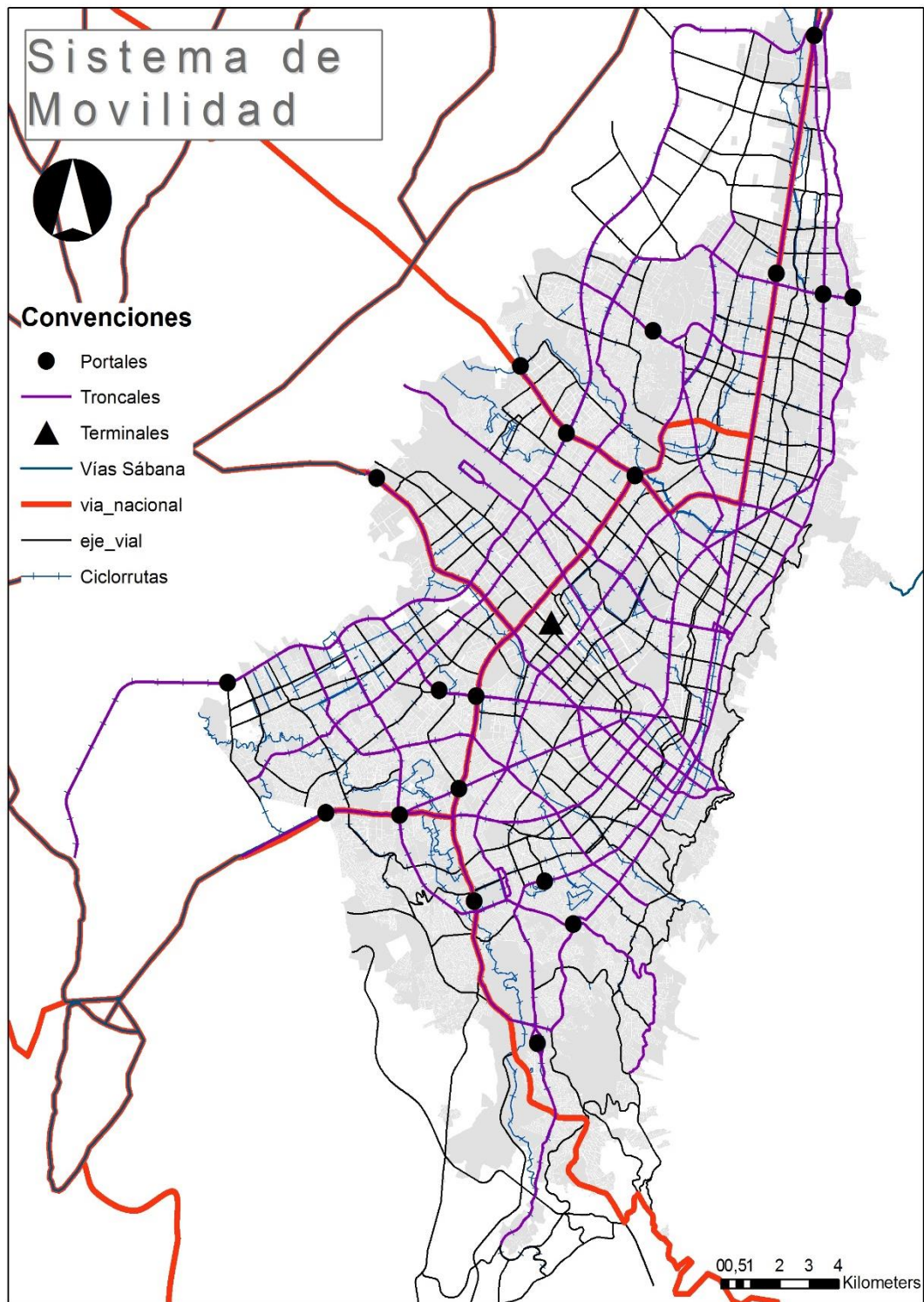
- Sistema de Movilidad

El Sistema de Movilidad “Integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural. También conforman el sistema los estacionamientos públicos, y las terminales de buses interurbanos de pasajeros y de carga” (Alcaldía de Bogotá, 2003). Su objetivo es mejorar la productividad de la ciudad y la región, a través de los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico.

En términos espaciales de la inversión pública, se recalca que debido a que el sistema de movilidad actúa de manera interdependiente con la red de las centralidades, se debe dar prioridad a aquellos proyectos que mejoren su conexión entre ellas y con la región y el aeropuerto. Adicionalmente, se debe garantizar el acceso adecuado de los sectores residenciales a las centralidades.

Para lograr lo anterior, se propusieron una serie de directrices que buscaban priorizar las inversiones en pro de: mejorar la conectividad entre el centro, las centralidades y la región; adecuar vías en el marco de operaciones estratégicas; y por último, captar recursos mediante la aplicación de los instrumentos de financiación derivados de las actuaciones urbanísticas.

Mapa 9. Sistema de Movilidad



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

2.4. El Programa de Renovación Urbana

El programa se formuló con el objetivo principal de redesarrollar áreas que se encontraran en procesos de deterioro o estuvieran subutilizadas, buscando generar suelo para la localización de vivienda y evitar que la ciudad siguiera expandiéndose hacia la periferia gracias a la generación de suelo urbano dentro de la ciudad construida.

En el marco del desarrollo de una estrategia integral para el hábitat, se estimó que el crecimiento demográfico de Bogotá para el periodo 2000-2010 sería de 1,763,830 habitantes y se planteó la necesidad de un total de 500,597 viviendas nuevas, de las cuales 388,244 deberían construirse en nuevo suelo urbano, demandando 7,059 hectáreas con una densidad de 55 viviendas/hectárea (Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2003).

En el POT del 2000, se estableció un total de 7059 hectáreas disponibles tanto en el suelo de expansión como en el área urbana. Sin embargo, el Ministerio de Medio Ambiente a través de las resoluciones Nos. 475 y 0621 de 2000, restringió la posibilidad de desarrollo urbano en algunas zonas declaradas previamente como suelo de expansión, generando una reducción del total de área disponible a 5534 hectáreas (Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2003).

En este contexto, en el que se redujo en un 30% el suelo de expansión al sur de la ciudad, se limitó el desarrollo urbano hacia al norte con la reserva forestal y con la prácticamente nula posibilidad de crecer hacia el occidente, adquirió relevancia la renovación urbana ya que, ante la diferencia entre las áreas disponibles y la demanda de suelo urbano para vivienda, se hizo necesario encontrar la forma de generar nuevo suelo en el área urbana.

“En ese escenario y dentro del nuevo énfasis propuesto en la revisión del POT, se plantea la necesidad de formular una política más ambiciosa en términos de consolidación y renovación urbana, la cual debe ir acompañada [...] de instrumentos de gestión [...], que permitan una amplia gama de intervenciones urbanas y fortalezcan estas estrategias como alternativas para la oferta de suelo urbano en otras ciudades” (Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2003).

De este modo, el programa de renovación resulta fundamental dentro de la política de gestión del suelo y la política de vivienda, ya que su desarrollo sería el

sustento para la generación de suelo que permitiera dar respuesta a la demanda de vivienda. De igual forma, los procesos de renovación al estar vinculados con la política habitacional, deberían promover el desarrollo de bienes de uso público como el espacio público para garantizar un entorno urbanístico adecuado a las nuevas densidades.

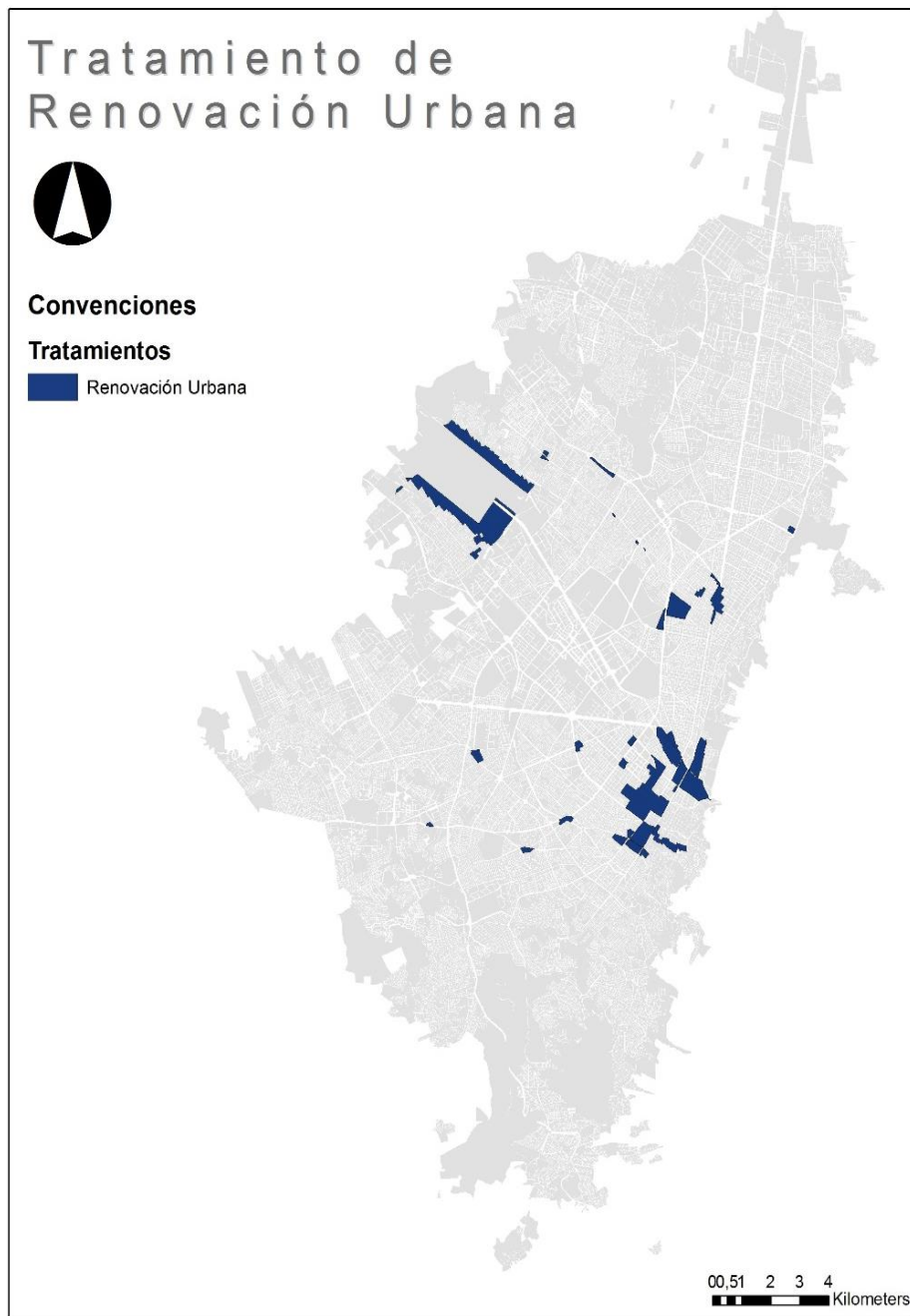
En el marco de la modificación del POT, se estipularon los siguientes objetivos respecto a la renovación urbana (Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2003):

- Detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.
- Posicionar la Renovación Urbana como un instrumento de gestión clave para la generación de intervenciones urbanas en la ciudad consolidada que contribuyan a la habilitación de nuevas áreas para suplir las deficiencias de suelo.
- Incentivar la participación del sector privado en proyectos inmobiliarios.
- Crear una instancia institucional destinada a la gestión y promoción de proyectos urbanos que apoyen las iniciativas de los inversionistas privados.
- Posicionar al Centro Metropolitano como la centralidad principal de la ciudad y del País, la cual debe ser fortalecida mediante la consolidación de los procesos de Renovación Urbana.
- Incentivar la renovación como actuación básica del ordenamiento de Bogotá.

En suma, se resaltó la importancia de liderar desde el sector público procesos de renovación urbana que incentivaran y motivaran la participación de los agentes privados.

La principal decisión de OT para el desarrollo del programa de renovación urbana fue la delimitación de los tratamientos. En este sentido, mediante el tratamiento de renovación urbana se definieron las áreas urbanas que debían ser objeto del programa y por ende de los distintos instrumentos disponibles para cumplir sus objetivos. A continuación se presenta las áreas que se designaron bajo el tratamiento de renovación urbana.

Mapa 10. Tratamiento de Renovación Urbana



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Tabla 8. Sectores con Tratamiento de Renovación Urbana

Piezas	Componentes	Operaciones	Proyectos
Centro Metropolitano	Ciudad Central	Centro Tradicional	Proyecto Renovación Tercer Milenio. Estación de La Sabana. Las Cruces. Cementerio Central. Renovación puntual estaciones metro. San Martín-MAM. Ciudad Salud
		Expansión Centro Norte	Renovación puntual estaciones metro. Renovación Siete de Agosto Caracas, calle 72
	Eje Occidente	Aeropuerto Fontibón	Renovación Bordes Aeropuerto
	Nodo de Equipamientos Metropolitanos	Nodo de Equipamientos	Renovación El Rosario
Tejido Residencial	Norte		Renovación El Pedregal Renovación Puntual Estaciones Metro
Borde Occidental		Operación Bordes Aeropuerto	Renovación Urbana de las zonas aledañas al Aeropuerto. Renovación puntual estaciones Metro.

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en el Decreto 190 de 2004

Para el Centro se propuso el tratamiento de Renovación Urbana con la finalidad de recuperar y dinamizar el sector en términos de actividad económica y generación de vivienda, teniendo como elemento fundamental la cualificación del entorno urbano y la producción de los bienes de uso público para dar soporte a las nuevas dinámicas

urbanas. A continuación se expone para cada ámbito los principales elementos que se tuvieron en cuenta durante su estructuración:

- Desarrollo Económico

Considerando la importancia del centro de Bogotá al ser la sede de las principales instituciones y actividades económicas, como universidades, oficinas gubernamentales, entre otros, se propuso el programa como elemento orientador de las acciones e intervenciones en el área para mejorar la competitividad y dinámica económica. En este sentido al ser un importante nodo económico, los esfuerzos institucionales se deberían priorizar para consolidarlo y evitar su deterioro, mediante la recuperación de las zonas deterioradas y la recualificación del entorno urbanístico.

La importancia de intervenir en el centro radica en sumar a los logros alcanzados en materia de la infraestructura de espacio público y de vías instaladas, el potencial que ofrece su ubicación estratégica, el bajo aprovechamiento inmobiliario, la alta concentración de equipamientos. Esto además de las ventajas que implica reducir desplazamientos de población y las expectativas de valorización del suelo, para los inversionistas interesados. Sin embargo, para consolidar esta expectativa es necesario frenar el deterioro físico, social y urbano, mejorar la seguridad, aumentar la calidad de vida, y mantener y proteger el Patrimonio construido. (Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2003)

- Suelo para Vivienda

Como se mencionó anteriormente, el programa de Renovación Urbana adquirió relevancia en tanto se convirtió en una herramienta para la generación de suelo. Por lo que la política de Renovación se planteó con un fuerte énfasis respecto a los instrumentos de gestión para la generación de suelo.

Para ello, se propuso que la administración Distrital debía jugar un papel central en la estructuración y ejecución de los programas y proyectos, buscando siempre articular la inversión privada. De este modo se propusieron tres líneas de actuación (Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2003):

- a. Gestión de Proyectos Estratégicos.
- b. Reactivación de Sectores de la Ciudad con Procesos de Deterioro.

c. Promover Cultura y Desarrollo de Estrategias e Instrumentos para Facilitar Proyectos de Renovación Urbana.

- Bienes de Uso Público

Dentro de la caracterización histórica de los sectores sometidos a Renovación Urbana, se encuentra que estos se identifican por la transformación de usos, pasando de vivienda a comercio, sin realizar las adecuaciones necesarias para el desarrollo de nuevas actividades. Por lo que presentan distintos problemas como déficit de espacio público y congestión vehicular. Un ejemplo de ello son los sectores de la Plaza España, San Victorino y San Bernardo, en donde hay altos índices de ocupación con valores aproximados de 0,90, evidenciando la alta ocupación del espacio urbano y la ausencia de áreas para la circulación. (Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2003)

Como respuesta se definió la necesidad de promover mayores aprovechamientos a cambio de producir bienes de uso público, dando mayores libertades respecto a los índices de construcción y restringiendo los índices de ocupación. Lo anterior sintetiza en gran forma la visión que tenía la Administración Distrital respecto al Centro de la ciudad: un mayor aprovechamiento del sector a la vez que se produjera la infraestructura para dar soporte a las nuevas densidades.

3. ¿QUÉ PASÓ?

3.1. Desarrollo urbano de Bogotá

Con la intención de evaluar el desarrollo urbano de Bogotá durante la última década en función del modelo de ocupación, se realizó un ejercicio comparativo entre el escenario en el que se formuló el POT (2000-2003) y los resultados de su aplicación (2010-2013). Para ello, a través de una serie de variables⁶ se evaluó si se presentaron cambios en la lógica espacial o si por el contrario, se reforzó las tendencias previas a la expedición del POT. Este análisis se encuentra detallado con cartografía en el Anexo 3. A continuación se presenta de manera resumida los principales hallazgos del ejercicio, para que sean considerados como el punto de partida del análisis realizado en este capítulo.

- a. En cuanto a los bienes de uso público, más específicamente espacio público y equipamientos, se encontró que se mantiene una distribución espacial similar a la que ya existía. Los equipamientos de mayor jerarquía siguen concentrados en el centro y oriente, mientras que en la periferia hay déficit. El espacio público si mejoró levemente en algunas UPZ periféricas, sin embargo aún falta mejorar el indicador de mt² en varios sectores.

Respecto a la movilidad, el desarrollo de Transmilenio mejoró sin duda alguna las condiciones de accesibilidad de la ciudad, además que la red propuesta –por lo menos en términos espaciales- presenta una relación con las centralidades.

- b. En lo referente a las variables utilizadas para cuantificar de manera parcial las decisiones de los agentes privados, se encontró el mismo panorama que se daba previo al POT. Los precios del suelo más altos y las empresas con mayor cantidad de activos, se encuentran concentrados sobre la calle 26 y el eje oriental de la ciudad.

⁶ i) Bienes de uso público: Espacio público, equipamientos y sistema de movilidad. ii) Indicadores de desarrollo urbano: precios del suelo y viajes generados y atraídos.

En cuanto a los viajes, se mantuvo el mismo escenario de antes. Las zonas que más viajes originan corresponden a zonas residenciales periféricas, mientras que las receptoras equivalen al eje oriental en donde se concentra la actividad económica de la ciudad.

Ahora bien, teniendo estas conclusiones generales, en este capítulo se evalúa específicamente qué sucedió en la ciudad formal a partir del análisis espacial y estadístico de las licencias de construcción que se tramitaron y los bienes de uso público –parques y equipamientos- que se desarrollaron durante el periodo estudiado. La intención es por un parte comprender en dónde los privados decidieron construir y en qué sectores no lo hicieron, para determinar si sus decisiones fueron consecuentes con los objetivos de la administración pública concretados en el Modelo de Ocupación-; mientras que por otra parte, se busca evaluar si la producción de los bienes de uso público se dio con mayor intensidad en las centralidades.

3.2. Actividades Privadas

- **Licencias de Construcción**

Las licencias de construcción son el mejor indicador para determinar en donde se está construyendo la ciudad formal por parte de los agentes privados. Éstas se definen como:

La autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el POT, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. (Decreto 1469 De 2010)

En tanto son un instrumento previo y obligatorio para el desarrollo de una obra de construcción, su registro se convierte en un insumo fundamental para evaluar la actividad edificatoria. Los trámites realizados ante las curadurías para obtener una licencia dan cuenta del interés por parte los agentes privados para desarrollar proyectos inmobiliarios, por lo que éstas analizar dónde se está desarrollando la ciudad. En este capítulo se estudian las licencias tramitadas en

función de su localización, del tratamiento en el que fueron solicitadas y si se solicitaron dentro de la red de centralidades.

Este análisis se desarrolla con base en la información del visor de licencias de la Secretaría de Distrital de Planeación, el cual se encarga de recopilar todos los tramites de licencias que se han realizado ante las curadurías, desde enero del 2008 hasta septiembre del 2014. La base de datos se compone de 159.539 registros, de los cuales se lograron georreferenciar 113.508 registros, que equivalen a una muestra del 71% sobre el total. Debido a inconsistencias de la base de datos original, no fue posible georreferenciar las licencias en su totalidad.

Las licencias analizadas son las de construcción, que se definen como “la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total” (Decreto 1469 De 2010). El ejercicio se limita a las licencias aprobadas de modalidad obra nueva. Para profundizar en el análisis, se diferencian las licencias por uso, teniendo en cuenta la que la lógica de localización de las licencias se encuentra fuertemente determinada por el uso a desarrollar en la construcción.

- Panorama General

Durante el periodo estudiado, enero de 2008 a septiembre de 2014, se registraron ante las curadurías 159.540 trámites, de los cuales 145.810 correspondieron a licencias de construcción. Del total de licencias de construcción presentadas, se aprobaron el 59,7% que equivale a 87.077 licencias, mientras que el resto de licencias obtuvieron otro tipo de decisiones administrativas como desistidas, archivadas, negadas, entre otras.

Respecto a la modalidad, las licencias de construcción se desagregaron de la siguiente manera:

Tabla 9. Licencias de Construcción por Modalidad

Modalidad	# de Trámites	%
Adecuación	3576	2,45%
Ampliación	13419	9,20%
Cerramiento	4234	2,90%
Culminación de Obras	74	0,05%
Demolición Parcial	12017	8,24%
Demolición Total	34699	23,80%
Modificación	13677	9,38%
No Aplica Modalidad	1495	1,03%
Obra Nueva	47921	32,87%
Propiedad Horizontal	9798	6,72%
Reforzamiento Estructural	3462	2,37%
<u>Reloteo</u>	5	0,00%
Restauración	37	0,03%
Sin Modalidad	1380	0,95%
Subdivisión urbana	16	0,01%

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

La modalidad con mayor número de trámites fue obra nueva, con una representación del 32,7%. Posteriormente, se encuentra la demolición total con un valor relativo de 23,8%. En el resto de modalidades, ningún tipo de licencia ostenta un porcentaje superior al 10%.

En lo referente a las licencias de construcción modalidad obra nueva, objeto del presente análisis, de las 47.921 licencias presentadas se aprobaron 28.233 licencias, equivalentes al 58,92%, y se desistieron 17.296 licencias, equivalentes al 36,09%; las 2392 licencias restantes, 4,9% del total, obtuvieron otro tipo de decisión administrativa, ya mencionadas previamente.

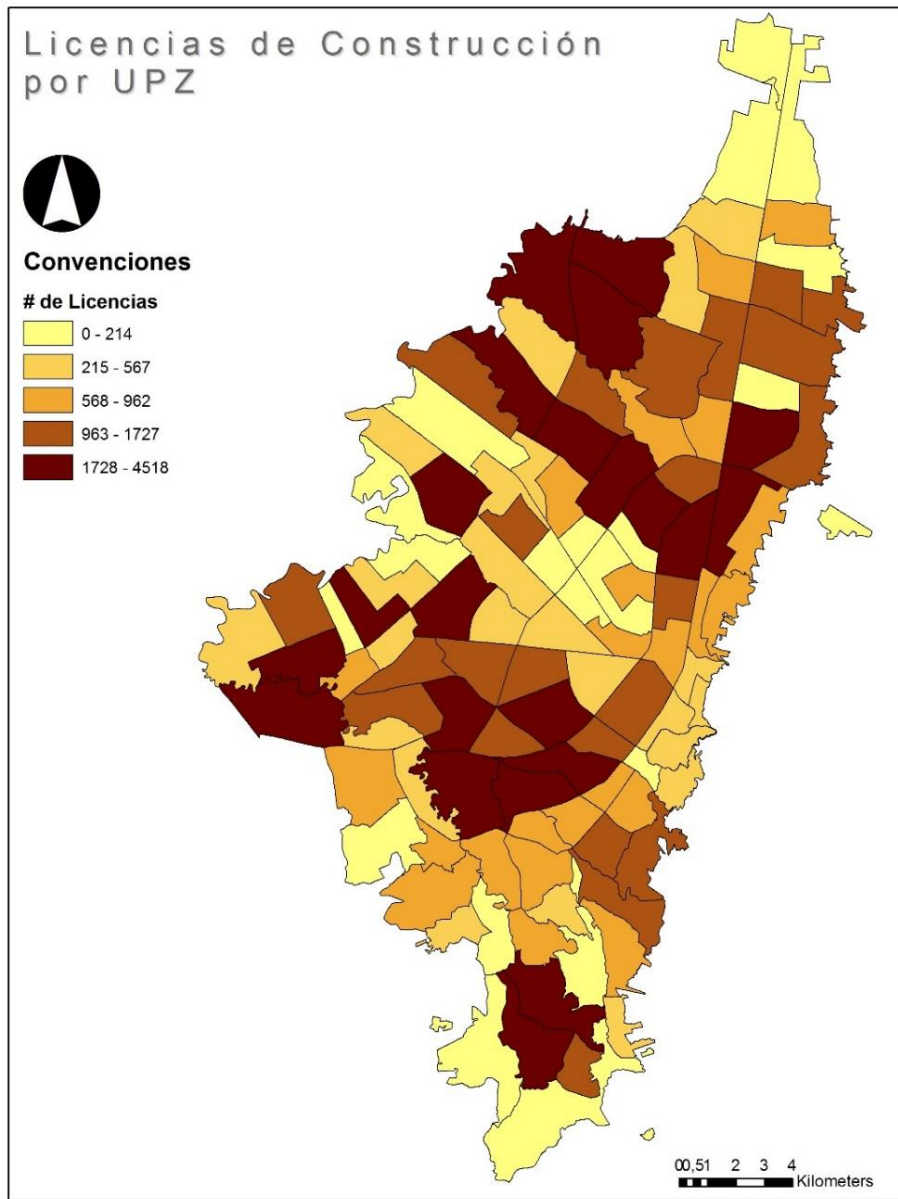
El análisis presentado a continuación se basa en un total de 20.955 licencias georreferenciadas del total de 28.233 licencias de construcción modalidad obra

nueva aprobadas. Si bien no hay certeza de que efectivamente se hayan realizado las construcciones admitidas, en el hecho jurídico de haber sido aprobadas se presume que dichas licencias cumplían a cabalidad la norma urbanística para el sector de su localización. De esta manera, por un lado, se parte de que el trámite de una licencia presupone el interés de un actor privado o público por desarrollar una obra en determinado espacio; mientras que por el otro lado, se estipula que al ser aprobada una licencia, ésta cumple con la normatividad urbana vigente.

A continuación se realiza un análisis espacial de las licencias de construcción para determinar los patrones de localización que ha tenido la actividad de la construcción formal en Bogotá. La unidad geográfica de análisis es la Unidad de Planeamiento Zonal, ya que cuando éstas fueron delimitadas se tuvo en cuenta que la zonificación se diera en función de zonas homogéneas. De esta manera, al agrupar las licencias por sector, se evita que dicha agrupación se vea distorsionada por la selección de áreas de estudio que no responden a un mismo patrón urbano.

- Licencias de Construcción de Obra Nueva y Aprobadas

Mapa 11. Licencias de Construcción Tramitadas por UPZ

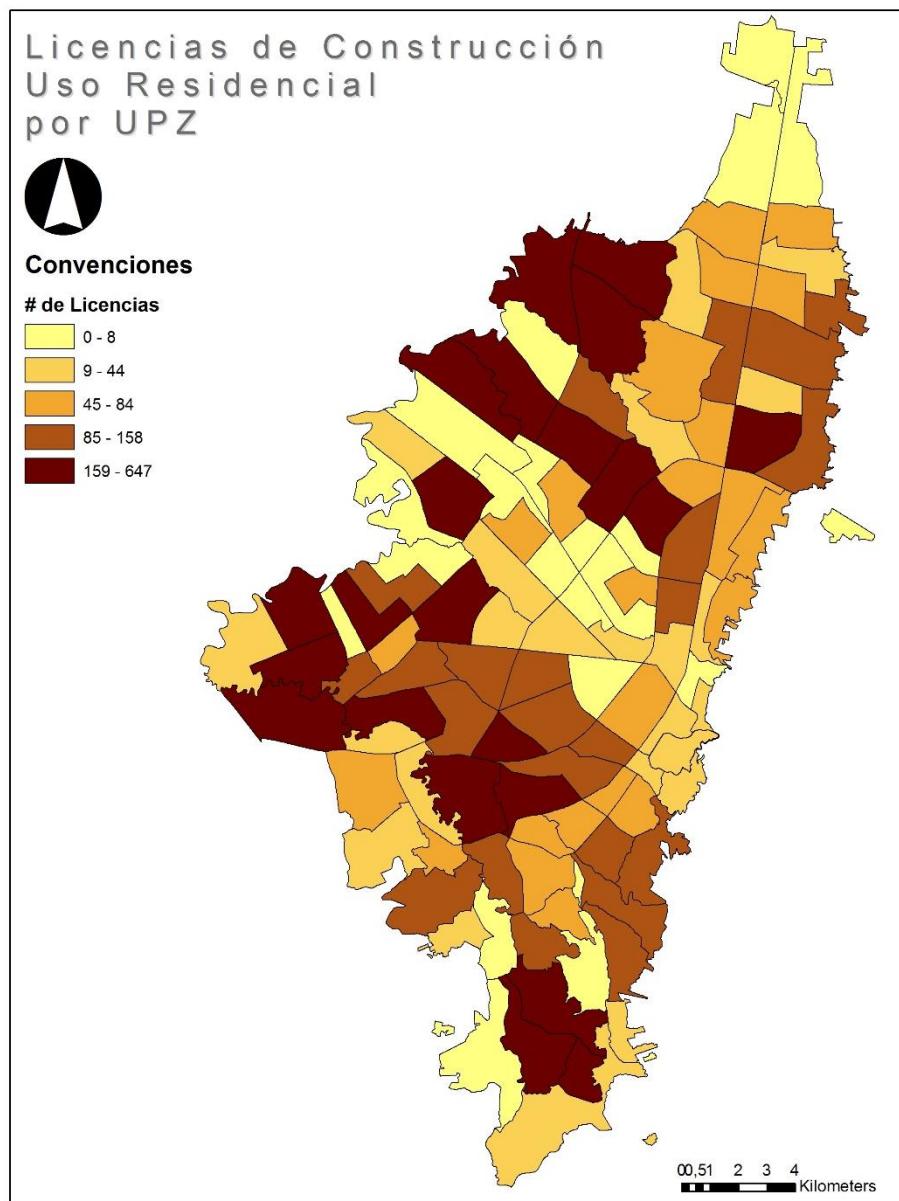


Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

En términos de licencias de construcción tramitadas para toda la ciudad, se encuentra una cierta prelación de las UPZ localizadas en la periferia, especialmente en las localidades de Suba, Usme y Bosa. Hacia el centro de Bogotá, en comparación con las demás zonas, es más que evidente la baja dinámica de construcción que ha tenido.

- Licencias de Construcción de Obra Nueva y Aprobadas para Uso Residencial

Mapa 12. Licencias de Construcción para Uso Residencial Tramitadas por UPZ



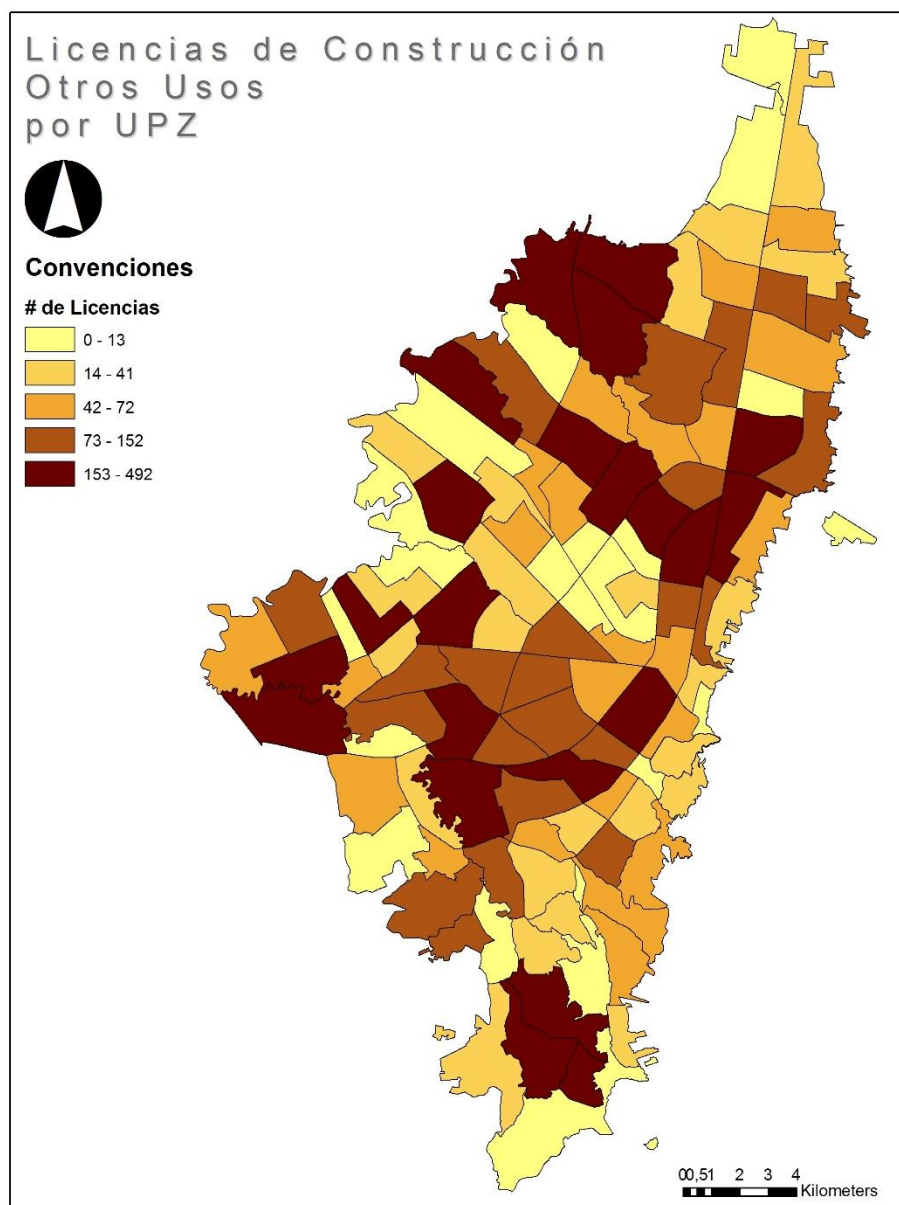
Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Pese a que uno de los objetivos del POT era desarrollar suelo para vivienda en el centro, se observa que las UPZ en las que menos se tramitaron licencias de construcción fueron las ubicadas en el centro. Al contrario, las UPZ de Suba,

Engativá, Bosa, Ciudad Bolívar y Usme –en su mayoría periféricas- fueron donde más licencias se solicitaron.

- Licencias de Construcción de Obra Nueva y Aprobadas para Otros Usos

Mapa 13. Licencias de Construcción para Otros Usos Tramitadas por UPZ



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Respecto a las licencias de construcción tramitadas para usos diferentes al uso residencial, se deben mencionar dos patrones: 1) no hay una concentración de licencias sobre el eje oriental, sino que al contrario se observa una distribución heterogénea en el territorio; 2) en las UPZs periféricas se ha presentado una intensa actividad constructiva. Estos dos factores resultan positivos evaluándolos a partir de la intención que tenía la administración de desconcentrar la oferta de bienes y servicios, sin embargo este proceso parece no haberse dado en función de los planteamientos del POT sino que siguió sus propias lógicas ya que como se mostrará más adelante, la actividad constructiva para otros usos no se dio en relación a las centralidades.

En el anexo 4, se encuentran los datos correspondientes al área de suelo que fue licenciada.

- Licencias para Otros Usos Tramitadas por Centralidad

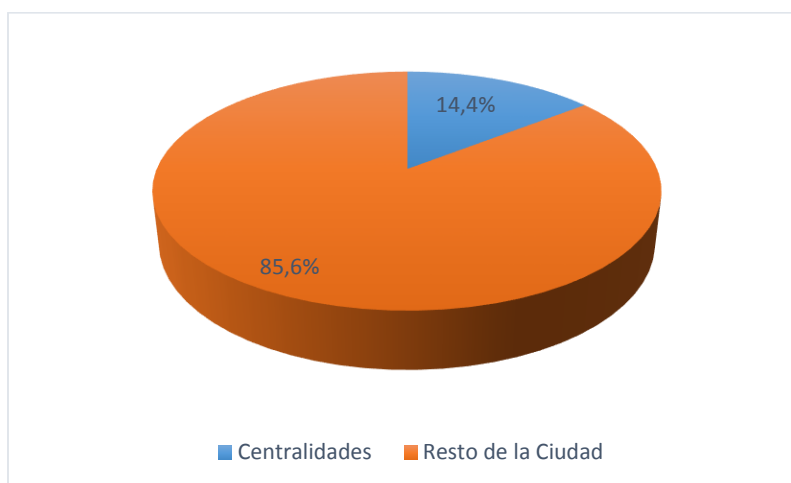
Un punto central para determinar si la actividad edificatoria fue consecuente con el modelo de ocupación durante el periodo estudiado, es la lectura de la dinámica de construcción en las centralidades. Teniendo en cuenta que la principal intención de las centralidades era atraer comercio y servicios a nuevas zonas o consolidar nodos económicos ya existentes, se debe observar si las construcciones desarrolladas para usos diferentes al residencial se localizaron en las 23 centralidades.

Tabla 10. Licencias Tramitadas en la Red de Centralidades

Localización	# de Licencias	%	Área de Suelo (ha)	%
En Centralidades	2238	21,6%	360,16	14,4%
En el Resto de la Ciudad	8115	78,4%	2134,22	85,6%
Total	10353		2494,38	

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Gráfico 4. Licencias Tramitadas en la Red de Centralidades



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Se encuentra que para usos diferentes al residencial, se tramitaron en total 10.353 licencias de construcción, que representan un área de suelo de 2494,37 ha. De estas licencias solo el 21,6%, 2.238 licencias, se tramitó en centralidades, mientras que el restante 78,4%, correspondiente a 8.115 licencias, se localizó en el resto de la ciudad. Se encuentra que la actividad formal de la construcción para otros usos se desarrolló sin seguir la propuesta del POT en cuanto la consolidación de la estructura socio-económica a través de la red de centralidades.

Tabla 11. Licencias Tramitadas por Centralidad

#	Centralidad	# de Licencias	%	Área de Suelo (ha)	%
1	Usaquén - Santa Bárbara	76	3,4%	4,2	1,2%
2	Centro (Centro Histórico y Centro Internacional)	395	17,6%	35,1	9,8%
3	Salitre - Zona Industrial	248	11,1%	130,0	36,1%

4	Fontibón - Aeropuerto El Dorado - Engativá	530	23,7%	111,5	31,0%
5	Eje de Integración Llanos/Nuevo Usme	7	0,3%	0,2	0,1%
6	Calle 72 - Calle 100	255	11,4%	13,9	3,9%
7	Delicias / Ensueño	2	0,1%	1,1	0,3%
8	Quirigua - Bolivia	12	0,5%	0,2	0,1%
9	Toberín - La Paz	81	3,6%	7,5	2,1%
10	Suba	16	0,7%	0,8	0,2%
11	Ferías	51	2,3%	1,2	0,3%
12	Restrepo - Santander	220	9,8%	5,4	1,5%
13	Danubio - Rio Tunjuelo	1	0,0%	26,3	7,3%
14	Chapinero	52	2,3%	2,3	0,6%
15	Corabastos	8	0,4%	0,1	0,0%
16	Álamos	7	0,3%	0,1	0,0%
17	Prado Veraniego	72	3,2%	3,5	1,0%
18	Siete de Agosto	56	2,5%	0,9	0,3%
19	Veinte de Julio	51	2,3%	2,4	0,7%
20	Bosa	16	0,7%	0,3	0,1%
21	Américas	82	3,7%	12,9	3,6%
	Total	2238		360,2	

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

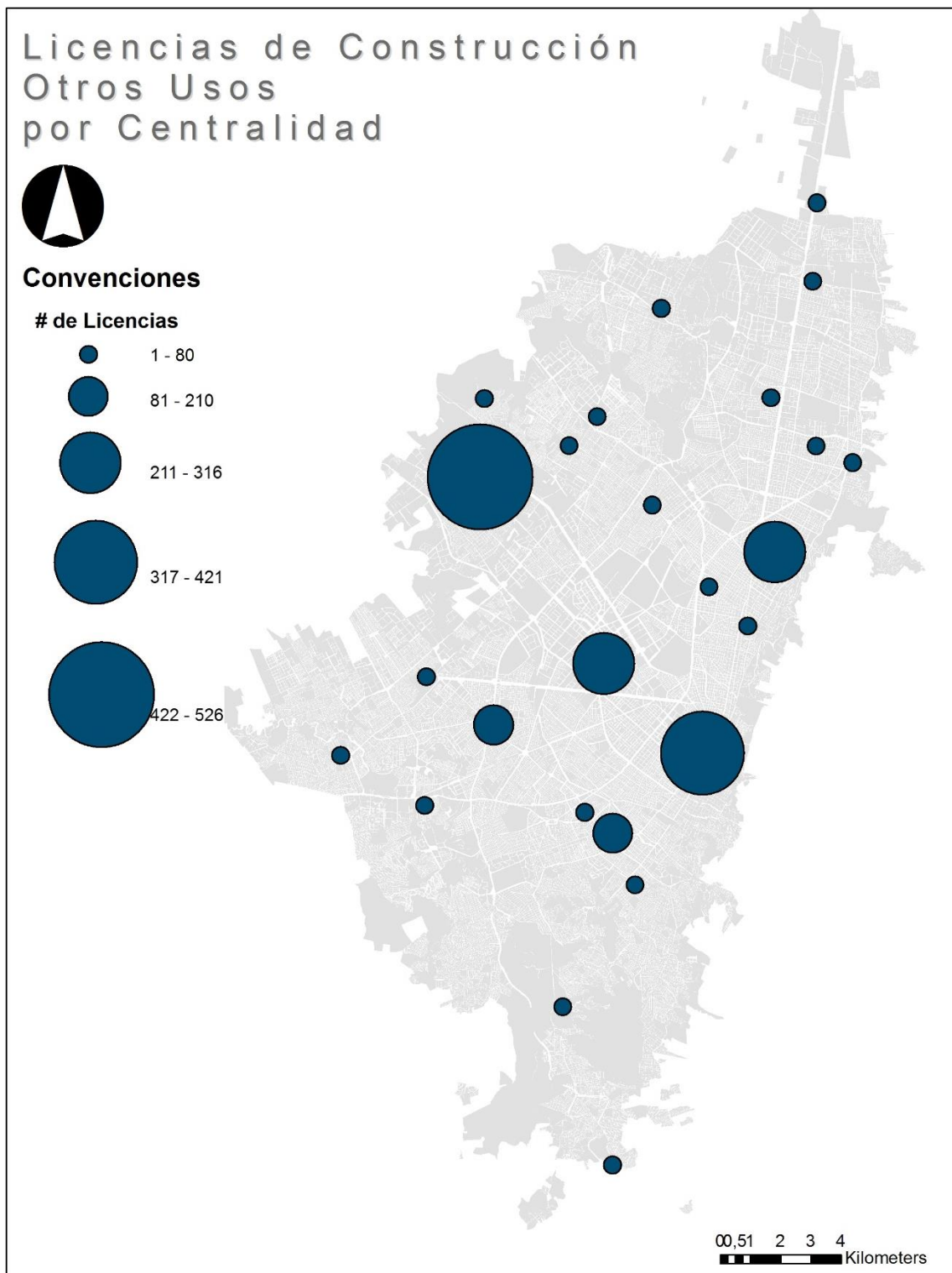
Respecto a la dinámica dentro de las centralidades, se observa que la dos centralidades que concentraron mayor número de licencias son Fontibón - Aeropuerto El Dorado – Engativá y Centro. Seguidas por la centralidades Calle 72 – Calle 100 y Salitre – Zona Industrial. Como se evidencia en el mapa a continuación, estas centralidades siguen reforzando la estructura en “L” que la ciudad ya tenía

desde el momento en que se formuló el POT y que se pretendía cambiar a partir de la implementación del nuevo modelo de ocupación.

En este punto, se debe resaltar que en términos de actividad económica el Centro siguió contando con una fuerte dinámica por lo que es válido afirmar que en parte los objetivos propuestos para el Centro en términos de la política económica se materializaron.

En términos de área de suelo licenciada por centralidad, se observa el mismo patrón descrito anteriormente respecto a la estructura en “L”, aunque ya no es tan fuerte el predominio de estas centralidades sobre las demás. Se encuentran al norte y parte del sur algunas centralidades con un área de suelo licenciada considerable. No obstante, es más notorio el escaso desarrollo de las centralidades ubicadas en las localidades periféricas (Suba, Engativa, Kennedy y Bosa). Por otra parte, se debe resaltar el fuerte desarrollo de Danubio – Rio Tunjuelito al sureste de la ciudad.

Mapa 14. Licencias de Construcción, Otros Usos, por Centralidad



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Si bien en valores absolutos se encontró que la localización de las licencias de construcción no da cuenta de la materialización de las centralidades, es necesario examinar este fenómeno en términos relativos, en función del área total de suelo de cada centralidad. Bajo este enfoque se encuentra que en la centralidad de Danubio – Río Tunjuelito licenció el 32,87% de su suelo y las Américas con un 9,9%. La centralidad de Salitre – Zona Industrial, también resalta al haber licenciado el 8,71% de su suelo, de igual manera en los dos análisis previos también se ubicó entre las centralidades de mayor dinámica, denotándose de esta manera su fuerte desarrollo en la última década.

Ahora bien, en lo referente a las centralidades más periféricas se debe decir que éstas no licenciaron ni el 1% de su suelo. Estas centralidades son: Delicias/Ensueño, Álamos, Bosa, Quirigua- Bolivia y el Eje de Integración Llanos/Nuevo Usme. Paralelamente la centralidad de Suba solo afectó el 1,2% de su área. En este indicador es mucho más evidente el escaso desarrollo de actividades productivas en las localidades periféricas.

Tabla 12. Suelo bajo Licencia por Centralidad

#	Centralidad	Área de la Centralidad (ha)	Área de Suelo Bajo Licencia (ha)	% de Área de la Centralidad Licenciado
1	Usaquén - Santa Bárbara	81,53	4,2	5,21%
2	Centro (Centro Histórico y Centro Internacional)	1275,14	35,1	2,75%
3	Salitre - Zona Industrial	1493,53	130,0	8,71%
4	Fontibón - Aeropuerto El Dorado - Engativá	2448,65	111,5	4,55%

5	Eje de Integración Llanos/Nuevo Usme	112,45	0,2	0,18%
6	Calle 72 - Calle 100	269,54	13,9	5,15%
7	Delicias / Ensueño	157,82	1,1	0,73%
8	Quirigua - Bolivia	92,81	0,2	0,24%
9	Toberín - La Paz	171,49	7,5	4,40%
10	Suba	73,93	0,8	1,12%
11	Ferías	83,01	1,2	1,39%
12	Restrepo - Santander	143,60	5,4	3,76%
13	Danubio - Rio Tunjuelo	80,13	26,3	32,87%
14	Chapinero	78,32	2,3	2,89%
15	Corabastos	88,18	0,1	0,09%
16	Álamos	17,96	0,1	0,71%
17	Prado Veraniego	65,82	3,5	5,35%
18	Siete de Agosto	48,91	0,9	1,93%
19	Veinte de Julio	73,05	2,4	3,33%
20	Bosa	49,80	0,3	0,66%
21	Américas	129,83	12,9	9,90%
	Total	7035,49	360,2	5,12%

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

- Licencias Tramitadas por Tratamiento

Como se explicó previamente, los tratamientos son esenciales en el Modelo de Ocupación debido a que a través de ellos se pretende que la normatividad urbanística establezca condiciones distintas para cada sector en función de sus características urbanas. En este sentido, es necesario determinar la dinámica de construcción por cada tratamiento, ya que esto evidencia los impactos de su aplicación en la actividad inmobiliaria. En el presente análisis se hace énfasis especialmente en el tratamiento de Renovación Urbana, al ser el tratamiento principal del centro.

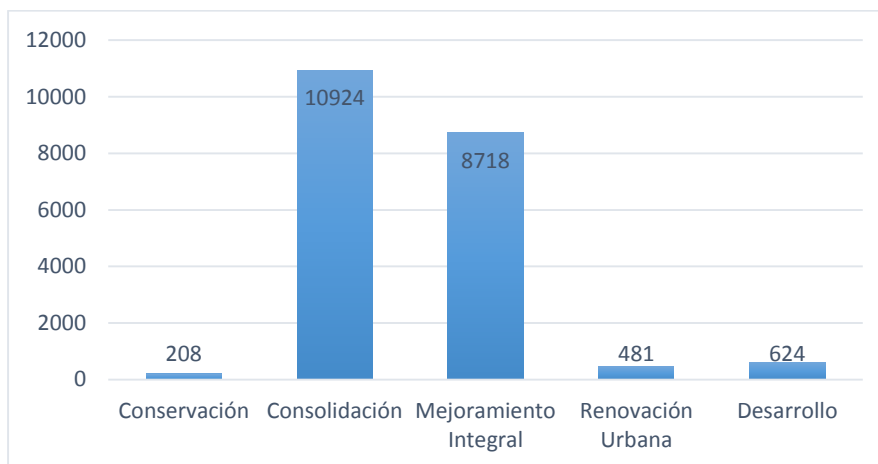
Tabla 13. Licencias de Construcción Tramitadas por Tratamiento

Tratamiento	Número de Licencias	%	Área de Suelo (ha)	%
Conservación	208	1,0%	19,1	0,4%
Consolidación	10924	52,1%	1921,0	45,1%
Mejoramiento Integral	8718	41,6%	113,0	2,7%
Renovación Urbana	481	2,3%	33,5	0,8%
Desarrollo	624	3,0%	2175,5	51,0%
Total	20955		4262,0	

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

En términos de licencias tramitadas, se encuentra que el 52,1% de las licencias se dio en tratamiento de Consolidación y el 41,6% en tratamiento de Mejoramiento Integral. Mientras que el restante 6,3% se repartió en los tratamientos de Conservación, Renovación Urbana y Desarrollo. Respecto a la Renovación Urbana se encuentra que este tratamiento solo aportó el 2,3% del total de licencias, con 481 licencias aprobadas.

Gráfico 5. Licencias Tramitadas por Tratamiento

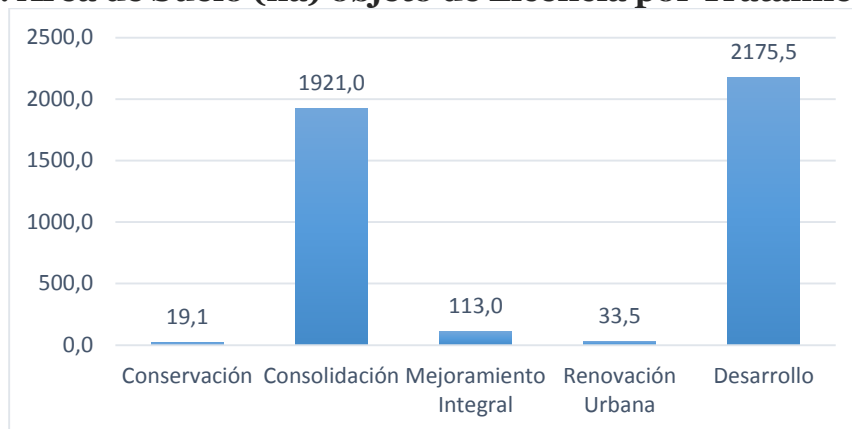


Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Respecto al área de suelo tramitada, el tratamiento que ostenta la mayor área licenciada es el tratamiento de Desarrollo, pese a no estar entre los dos tratamientos con más cantidad de licencias aprobadas. Esto se explica gracias a que este tratamiento se aplica para lotes no urbanizados que se caracterizan por contar con una gran área, por lo que por cada licencia tramitada afecta un área mucho mayor en comparación a las licencias de los otros tratamientos. En total en desarrollo se afectaron 2.175 ha, que equivalen al 51% del suelo licenciado.

El tratamiento de Consolidación también cuenta con un alto volumen de suelo afectado, en total son 1.921 ha que representan el 45,1% del suelo licenciado. En lo que respecta al tratamiento de Renovación Urbana, solo se tramitaron 33,5 ha que equivalen al 0,8% del total de suelo; fue el tratamiento con menor área licenciada, exceptuando Conservación que dado por sus condiciones patrimoniales cuenta con una serie de restricciones que explican su baja actividad. Es concluyente que por parte de los agentes privados no hay mayor interés en desarrollar proyectos bajo el tratamiento de Renovación Urbana.

Gráfico 6. Área de Suelo (ha) objeto de Licencia por Tratamiento



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Ahora bien, bajo la premisa de que la política de Renovación Urbana era esencial para habilitar suelo en la ciudad construida para la localización de vivienda, se debe profundizar el análisis para las edificaciones con uso residencial. A continuación se realiza la caracterización para las licencias de construcción con destino residencial.

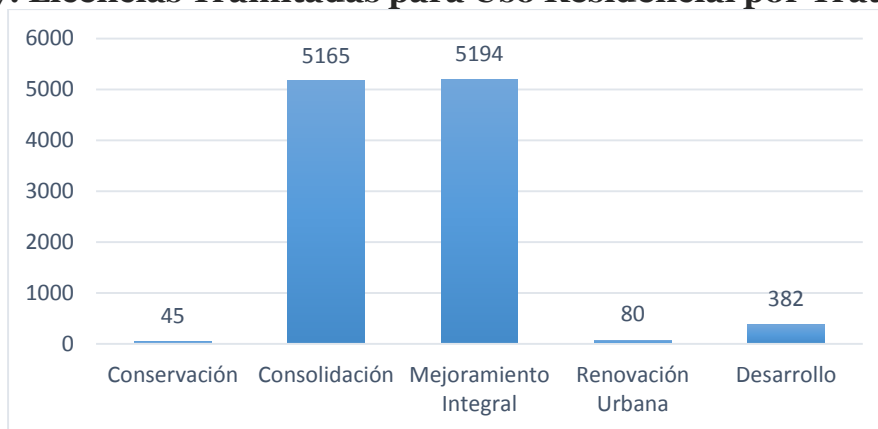
Tabla 14. Licencias de Construcción para Usos Residencial por Tratamiento

Tratamiento	Número de Licencias	%	Área de Suelo (ha)	%
Conservación	45	0,4%	1,6	0,1%
Consolidación	5165	47,5%	270,2	12,9%
Mejoramiento Integral	5194	47,8%	65,9	3,1%
Renovación Urbana	80	0,7%	4,0	0,2%
Desarrollo	382	3,5%	1754,4	83,7%
Total	10866		2096,1	

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

En los tratamientos de Consolidación y Mejoramiento Integral se concentraron casi en su totalidad las licencias de construcción para uso residencial, en cada uno se desarrolló el 47% de las licencias. El tratamiento con menor número de licencias fue el de Conservación, con solo el 0,4%. En el tratamiento de Renovación Urbana de las 10.866 licencias aprobadas solo se tramitaron 80, que equivalen al 0,7% del total. Es evidente el escaso desarrollo de edificaciones residenciales en este tratamiento.

Gráfico 7. Licencias Tramitadas para Uso Residencial por Tratamiento

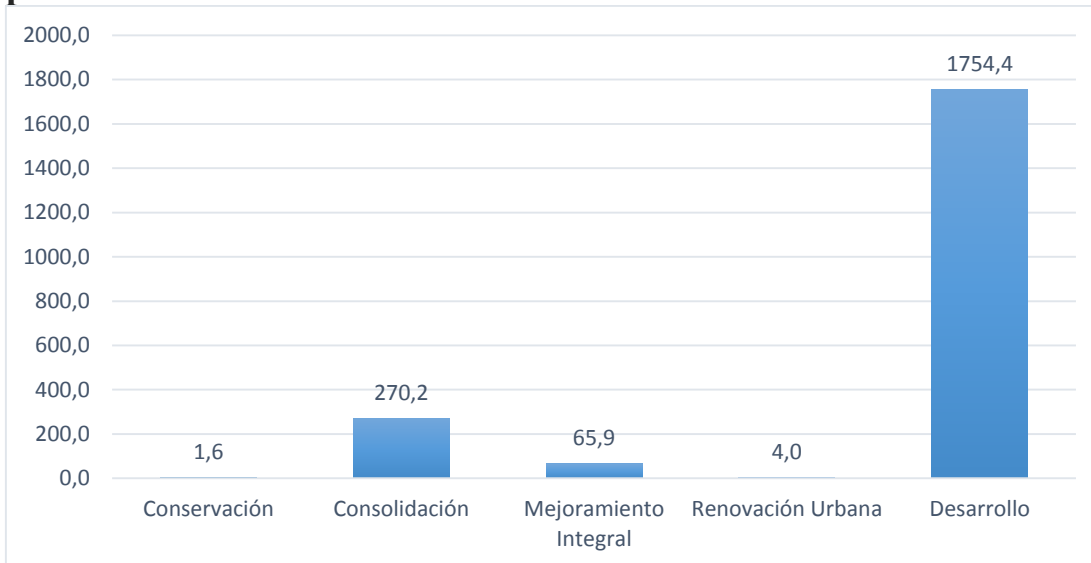


Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Respecto al suelo licenciado, se observa que la mayor área desarrollada se encuentra en el tratamiento de Desarrollo, con un área de 1754,4 ha que equivalen al 83,7% del total de suelo licenciado. Esto se explica a partir de la condición ya mencionada referente al tamaño promedio de los lotes que se encuentran en Desarrollo.

El segundo tratamiento con mayor área licenciada fue Consolidación, con un área de 270,2 ha, equivalentes al 12,9%. Los demás tratamientos (Conservación, Mejoramiento Integral y Renovación Urbana) en conjunto no aportan más del 4% de suelo bajo licencia. En este parámetro de nuevo el tratamiento de Renovación Urbana resalta por su escasa participación en la actividad urbana, ya que solo aportó 4 hectáreas que representan el 0,2%; se hace aún más notorio el poco interés de los agentes privados en este tratamiento.

Gráfico 8. Área de Suelo (ha) objeto de Licencia para Uso Residencial por Tratamiento



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

En vista del contraste en el suelo tramitado para uso residencial por los tratamientos de Desarrollo (1754,4 ha) y Renovación Urbana (4,0 ha), se puede afirmar que la estructura urbana en vez de cambiar su tendencia previa al POT, la ha reforzado aún más. Considerando que la Renovación Urbana se encuentra en la ciudad central y el tratamiento de Desarrollo se encuentra hacia la periferia, se puede afirmar que la oferta de nueva vivienda se ha dado en la periferia y no en el centro, lo cual se evidenció en los mapas expuestos. Si bien en el POT no se descartaba la vivienda a los bordes, si se proponía como un objetivo elemental la habilitación de suelo para vivienda en el centro, pero considerando el poco desarrollo en Renovación Urbana se evidencia que no se materializó en el territorio dicho objetivo.

Analizado esto, ahora se analizan las licencias tramitadas para otros usos, considerando que en el Centro también a través de la política de Centralidades se pretendía consolidar la oferta de bienes y servicios en este sector.

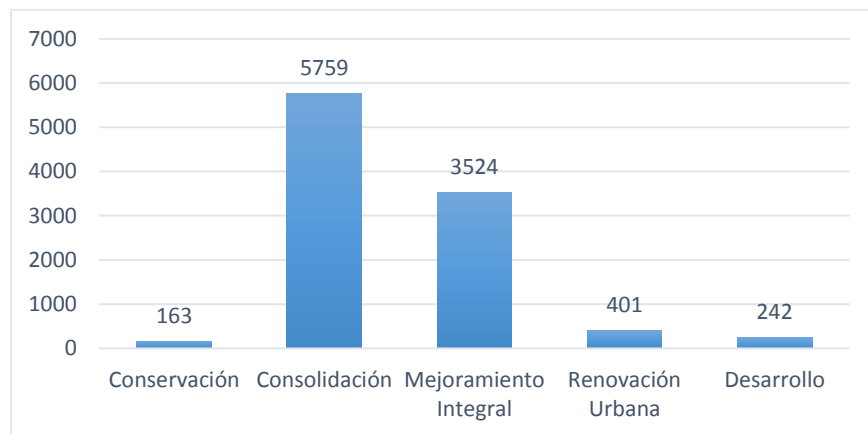
Tabla 15. Licencias de Construcción para Otros Usos por Tratamiento

Tratamiento	Número de Licencias	%	Area de Suelo (ha)	%
Conservación	163	1,6%	17,5	0,8%
Consolidación	5759	57,1%	1650,8	75,8%
Mejoramiento Integral	3524	34,9%	47,0	2,2%
Renovación Urbana	401	4,0%	29,5	1,4%
Desarrollo	242	2,4%	421,1	19,3%
Total	10089		2176,9	

Fuente: Tabla elaborada por el autor con base en la información del Registro Local.

Respecto a las licencias tramitadas para otros usos, en términos absolutos se encuentra que el tratamiento con mayor aporte fue el de Consolidación con 5759 licencias que representan el 57,1% del total. El segundo tratamiento fue Mejoramiento Integral con 3524 licencias que representan el 34,9%. Los demás tratamientos en conjunto no aportan más del 8%. En el número de licencias se encuentra el mismo patrón identificado previamente, en donde la Renovación Urbana resalta por su escasa participación.

Gráfico 9. Licencias Tramitadas para Otros Usos por Tratamiento

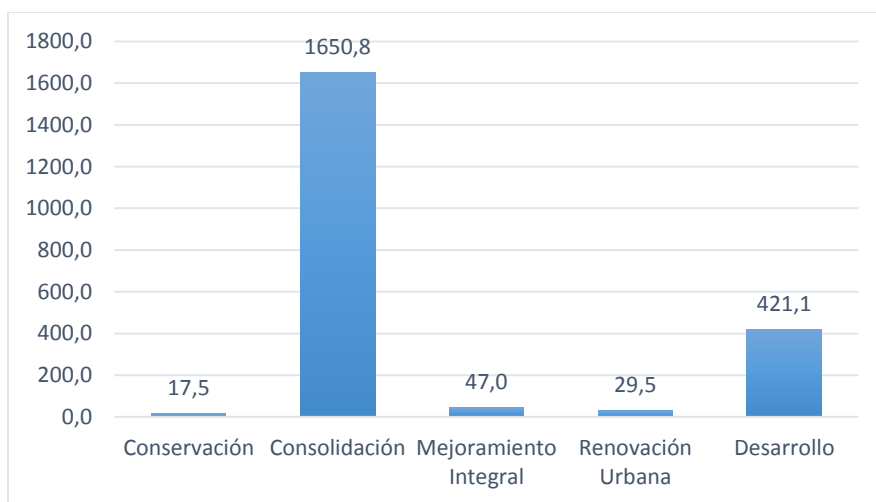


Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Respecto al área de suelo licenciada por cada tratamiento, el patrón observado cambia fuertemente en comparación con la dinámica encontrada para las licencias con uso residencial. Aquí se encuentra que el tratamiento con mayor área aportada es Consolidación, con 1650 ha que equivalen al 75,8%. El segundo tratamiento es Desarrollo con 421,1 ha que representan el 19,3%. A lo igual que en los análisis previos Renovación Urbana, tiene una nula participación, con solo 29,5 ha equivalentes al 1,4% del total de suelo licenciado para otros usos.

El hecho de que Consolidación sea el tratamiento con mayor área licencia implica una lógica distinta a la vivienda, puesto que acá se denota que las edificaciones para usos productivos buscan localizarse principalmente en las áreas centrales, al contrario de la vivienda que se ha desarrolla primariamente en la periferia en el tratamiento de Desarrollo.

Gráfico 10. Área de Suelo (ha) objeto de Licencia para Otros Usos por Tratamiento



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

El hecho de que la vivienda se ubique en Desarrollo y la actividad productiva en Consolidación, indican que la estructura espacial de Bogotá no ha cambiado y más bien se ha reforzado: la vivienda se ha desarrollado en la periferia y los otros usos

han buscado zonas ya consolidadas. A partir de esto se explica por ejemplo el porqué del no cambio en los patrones de viajes.

En síntesis, por un lado es evidente que el tratamiento de Renovación Urbana resalta por su escasa participación en la dinámica de construcción de Bogotá. En número de licencias y en cantidad de hectáreas aportadas tanto para uso residencial como para otros usos se observa que no ha tenido mayor aporte ni peso porcentual. Por otro lado, se reafirma que la estructura espacial no cambió, sino que al contrario se reforzó, consolidando la dinámica de vivienda en la periferia y bienes y servicios en áreas centrales.

- Planes Parciales

Teniendo en cuenta que el tratamiento de Renovación Urbana, bajo la modalidad de Redesarrollo, obliga a los propietarios a desarrollar planes parciales, en este subcapítulo se evalúa cuál ha sido la dinámica de aprobación de los planes parciales en este tratamiento. Bajo esta premisa no se analizan los planes parciales en Desarrollo ya que estos no afectan el área de estudio.

La única manera en la que se pueden adelantar intervenciones en Renovación Urbana modalidad de Redesarrollo es a través de Planes Parciales. Si bien este instrumento de gestión tiene una serie de bondades como el reparto de cargas y beneficios y la gestión asociada, su implementación en Bogotá se ha caracterizado por ser lenta y poco eficiente. A enero de 2015, solo se habían aprobado 5 planes parciales de Renovación Urbana: Proscenio⁷, Estación Central⁸, El Pedregal⁹, Clínica Shaio¹⁰ y Triangulo de Fenicia¹¹. De estos planes, a excepción de Proscenio, todos se adoptaron entre el 2013 y el 2014. Proscenio, el más antiguo, se adoptó en el 2010 y aun así su construcción aún no se ha iniciado. Es decir, que el primer Plan Parcial de Renovación se adoptó solo a 10 años de haber sido expedido el POT y teniendo presente que es el único mecanismo para desarrollar actuaciones urbanísticas en la

⁷ Adoptado mediante el Decreto 334 de 2010.

⁸ Adoptado mediante el Decreto 213 de 2013.

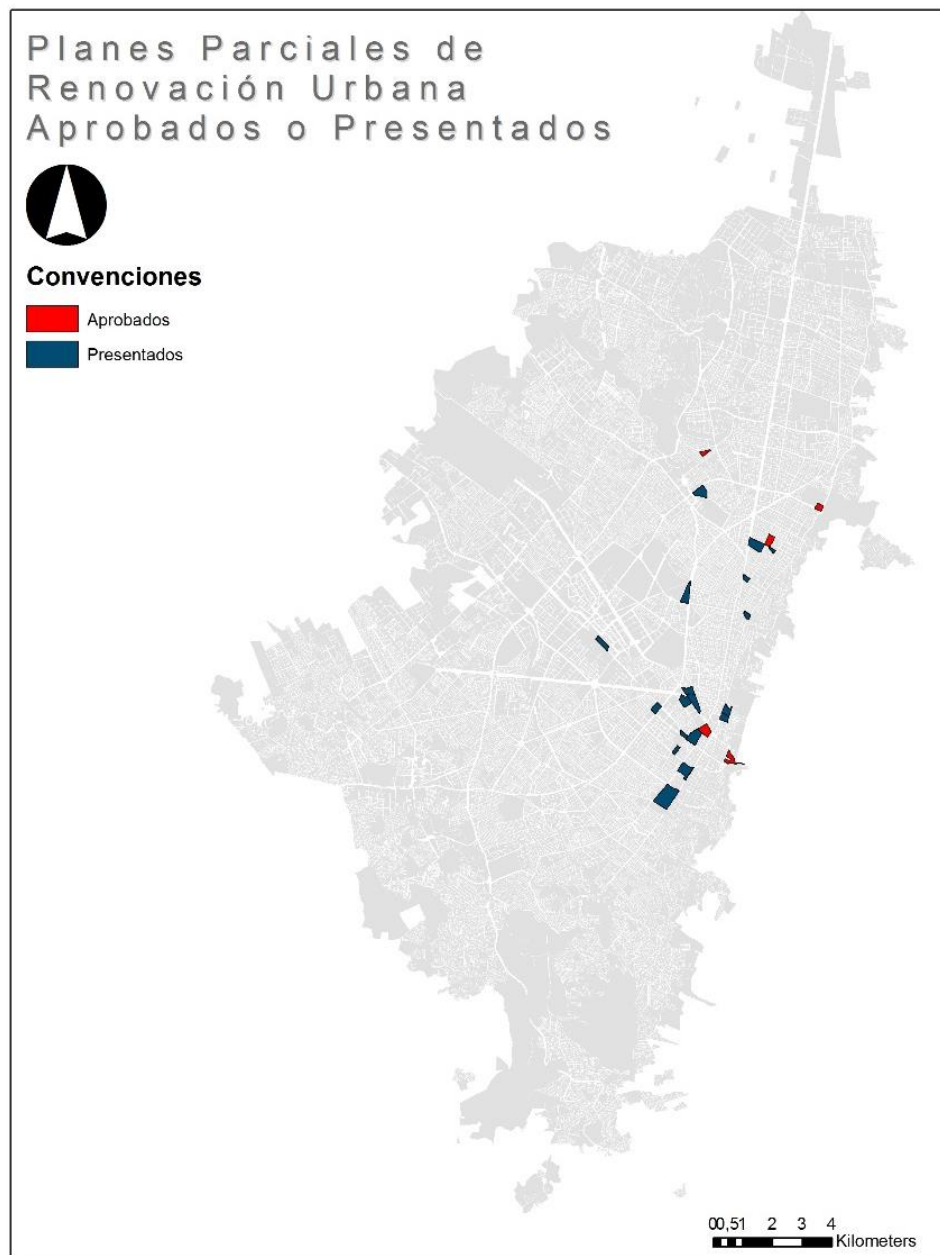
⁹ Adoptado mediante el Decreto 188 de 2014.

¹⁰ Adoptado mediante el Decreto 193 de 2014.

¹¹ Adoptado mediante el Decreto 420 de 2014.

modalidad de Redesarrollo, resulta más que evidente el nulo desarrollo urbano de estas áreas.

Mapa 15. Planes Parciales de Renovación Urbana¹²



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en información de la SDP

¹² Por presentados se toma a aquellos planes parciales delimitados que realizaron trámites ante la SDP, sin llegar a ser adoptados al momento actual.

Bogotá cuenta con aproximadamente 496,22 hectáreas¹³ de Renovación Urbana en modalidad de Redesarrollo¹⁴, pese a ello solo 230,64 hectáreas, equivalentes al 46%, han sido objeto de delimitación de Plan Parcial y 265,58 hectáreas, que representan el 53,5%, no han surtido ningún tipo de trámite urbanístico. Adicionalmente, los 5 planes parciales aprobados solo representan un área de 50,45 hectáreas que equivalen solo al 10,17% del área de Renovación Urbana en modalidad en Redesarrollo.

En síntesis, es evidente que los Planes Parciales no han sido un instrumento efectivo para promover el redesarrollo de zonas deterioradas de la ciudad. Se denota la dificultad para adelantar este tipo de trámites por parte de los privados y la lentitud para lograr la aprobación por parte de la Administración Distrital. Por consiguiente, la norma urbana al tener estipulado que la transformación de estas zonas se debe dar a través de Planes Parciales ha dificultado la actuación por parte de los agentes privados. Si bien la imposición del trámite no ha ayudado, tampoco se ha dado una buena gestión urbana.

- Empresas

Otro análisis complementario corresponde a la localización de las empresas en Bogotá, sean oficinas nuevas o el traslado de sedes ya existentes, el hecho de que en un momento determinado hayan decidido localizarse en un lugar específico permiten evidenciar si ellas, como principal actor de la economía, actuaron de forma articulada al modelo de ocupación. Bajo esta premisa se debe observar si las empresas se localizaron dentro o por fuera de las centralidades propuestas. En análisis realizados previamente se evidenció que la localización de las empresas en Bogotá no tuvieron como factor determinante las centralidades.

De acuerdo con los registros de la Cámara de Comercio de Bogotá, del total de empresas registradas en el año 2000 (153.025), el 34%, equivalente a 52.662 se ubicaron geográficamente dentro de las centralidades. Mientras que en el año 2008, del total de empresas registradas (242.936), el 29%, equivalente a 69.719 se ubicaron en ellas. Es decir, más de la mitad de las empresas de la ciudad se ubican en zonas

¹³ Dado a incongruencias en la información geografía de la SDP, el área presentada es aproximada y no corresponde al dato exacto de hectáreas en modalidad redesarrollo.

¹⁴ Las áreas tomadas son aquellas que se catalogaron en Redesarrollo dentro de las fichas reglamentarias de las UPZ.

diferentes a la centralidades, por lo general en zonas residenciales donde se permite la actividad económica dentro de las residencias. (Buitrago, 2008)

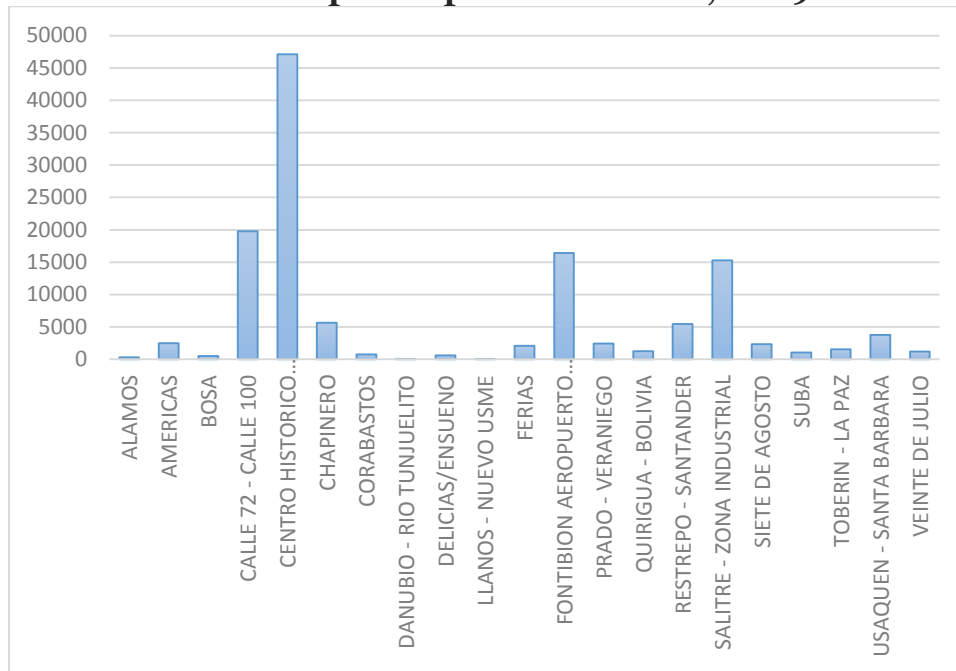
Adicionalmente, las centralidades que en el 2000 por sus condiciones ya eran las que concentraban mayoritariamente la oferta de bienes y servicios, siguieron siendo las más dinámicas en términos de actividad económica. “En términos de concentración espacial, medido por la densidad empresarial, las centralidades de Bogotá de mayor concentración son: Chapinero, Calle 72 - Calle 100, Prado Veraniego, Siete de Agosto y Centro Histórico. Patrón de concentración cierto para los años 2000 y 2008” (Buitrago, 2008).

Al año 2009, según información georreferenciada de la Cámara de Comercio, solo 130.072 empresas o establecimientos económicos se encontraban en las centralidades, 28,8% del total de empresas, mientras que 320.760 empresas, equivalentes al 71,1%, se ubicaban por fuera de la red.

Desde una perspectiva espacial, se observa que las Centralidades que concentran el mayor número de activos son aquellas que dan forma a la estructura socio-económica de Bogotá con forma de “L”: Calle 72-Calle 100, Centro Histórico-Internacional, Chapinero, Fontibón-Aeropuerto Eldorado-Engativá y Salitre-Zona Industrial.

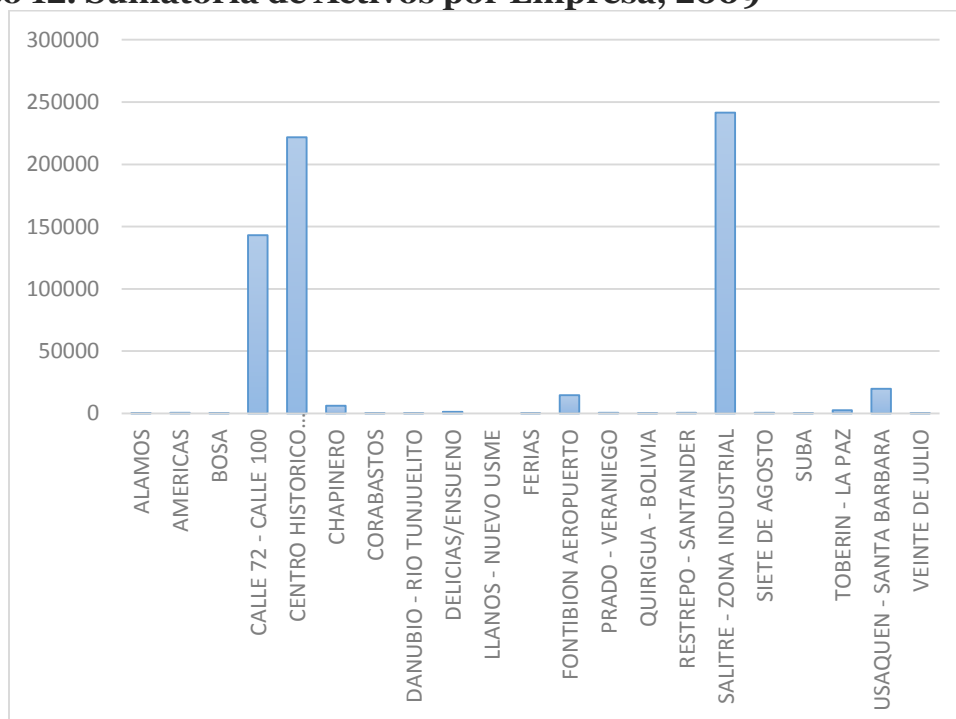
En cuanto a la sumatoria de activos por centralidad es mucho más notoria la supremacía de estas centralidades sobre las demás. La única centralidad que pese a no resaltar por el número de empresas, si cuenta con una suma importante de activos es Usaquén-Santa Bárbara. Este criterio resulta importante bajo el enfoque de centralidades ya que da cuenta de la jerarquía y del nivel de especialización de los centros económicos.

Gráfico 11. Número de Empresas por Centralidad, 2009



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en información de la CCB

Gráfico 12. Sumatoria de Activos por Empresa, 2009



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en información de la CCB

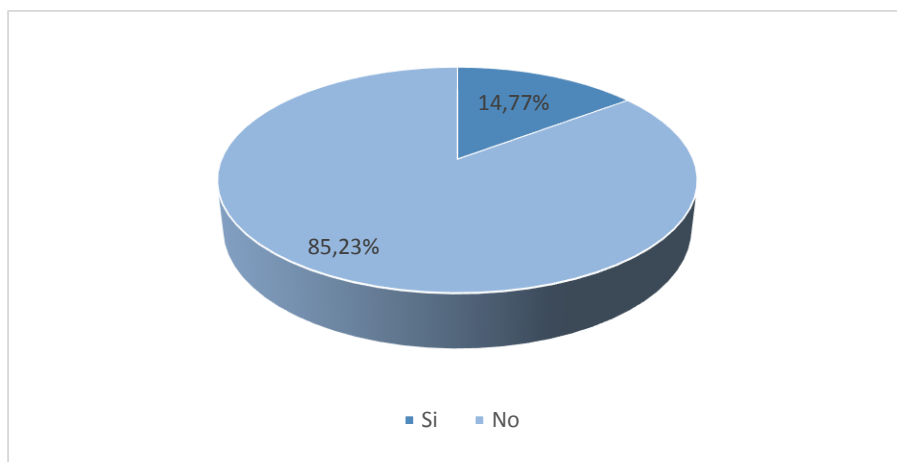
3.3. Producción de Bienes de Uso Público

- Equipamientos

Considerando que para el sistema de equipamientos en términos de localización se priorizó la red de centralidades, se debe revisar si la construcción de los equipamientos se dio dentro de la red propuesta o si por el contrario estos se localizaron de manera dispersa en el territorio. Para ello, se analizan los equipamientos que se construyeron desde el 2000, con énfasis en los sectores de recreación, salud, educación y cultura.

Se encontró que de 1083 equipamientos que se identificaron como desarrollados durante la vigencia del POT¹⁵, solo 160 equipamientos se localizaron en las centralidades, mientras que los 923 restantes se ubicaron por fuera. Únicamente el 14,77% de los equipamientos se ubicaron en las centralidades.

Gráfico 13. % de Equipamientos Construidos en las Centralidades



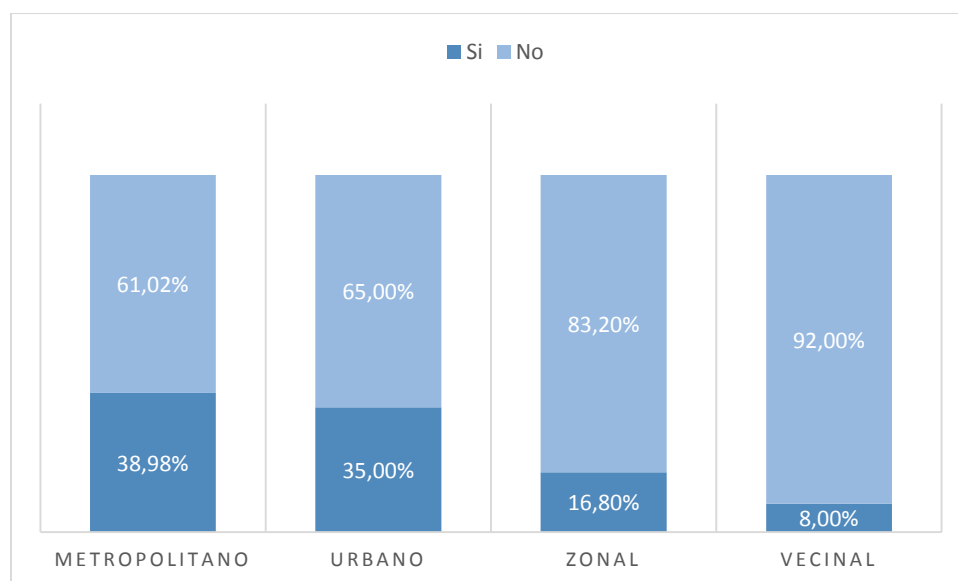
Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en información de la SDP

Por tipo de escala se encuentra que el porcentaje de equipamientos desarrollados en la red de centralidades es el siguiente: metropolitanos, 38,98%;

¹⁵ La identificación de los equipamientos se desarrolló con base en información de Catastro y del Sistema Distrital de Equipamientos. Para la identificación del año de construcción, se utilizó la base catastral del 2015. Debido a vacíos o inconsistencias de la información, es probable que no se haya analizado la totalidad de equipamientos desarrollados durante la vigencia del POT, sino una muestra que en términos relativos permite dar cuenta de las tendencias de localización de los equipamientos.

urbanos, 35%; zonales, 16,8%; y vecinales, 8%. Dada que las centralidades buscaban ser centros jerárquicos, el análisis se debe centrar en los equipamientos de mayor jerarquía, siendo estos los metropolitanos y los urbanos. Si bien en estas dos escalas hay un mayor porcentaje de equipamientos desarrollados dentro de las centralidades, más del 60% de estos equipamientos se ubicaron en otros sectores.

Gráfico 14. % de Equipamientos Construidos en las Centralidades por Escala



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en información de la SDP

En lo que respecta a los equipamientos de educación se encontró que de 343 equipamientos, solo 43, equivalentes al 12,54% del total, se ubicaron dentro de las centralidades. En términos de escala, solo se desarrollaron 4 equipamientos urbanos, de los cuales el 50% se desarrollaron dentro de la red.

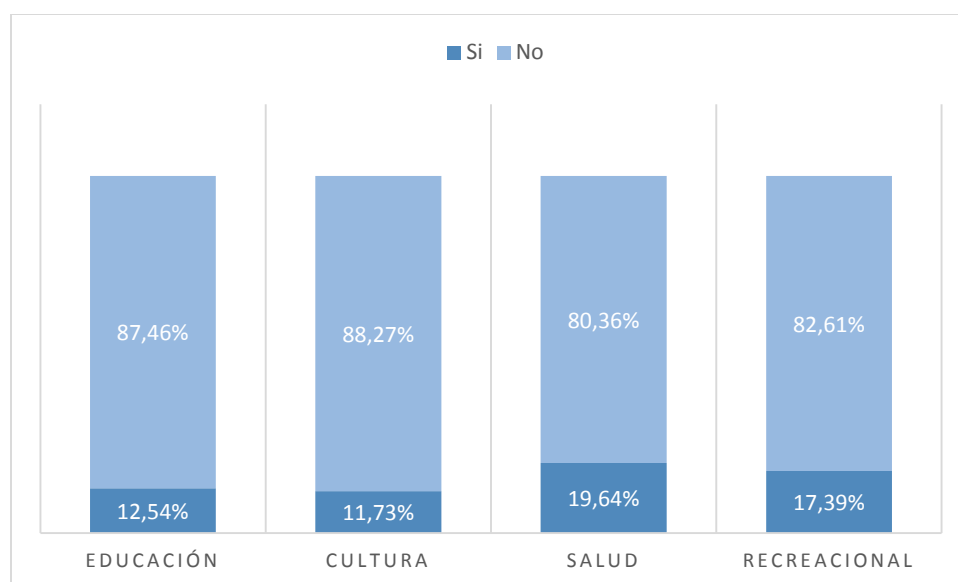
En lo referente a los equipamientos de cultura, solo el 11,73%, que representan 21 equipamientos, se localizaron dentro de las centralidades. Pese a esto, resulta positivo que el 75% de un total de 4 equipamientos de escala metropolitana se desarrollaron en las centralidades.

En lo que respecta a salud, se encuentra que de un total de 56 equipamientos construidos, solo 11, que equivalen al 19,64% del total, están en las centralidades. El restante 80%, 45 equipamientos, se ubicaron en otras zonas. En cuanto a escalas es

peor el escenario, ya que de los equipamientos solo 14,29% de los equipamientos metropolitanos y el 27,27% de los urbanos se construyendo dentro de la red de centralidades.

En lo referente al sector recreacional, se evidenció que de un total de 23 equipamientos desarrollados, solo 4, que equivalen el 17,39%, se ubicaron en las centralidades. En términos de escalas se encuentra que de 6 equipamientos desarrollados de escala metropolitana ninguno se dio en las centralidades; y de 5 de escala urbana, solo el 20% se ubicó dentro de la red.

Gráfico 15. % de Equipamientos Construidos en las Centralidades por Sector



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en información de la SDP

En resumen, es notorio que la localización de los nuevos equipamientos no se ha dado bajo las premisas en las que se sustenta el modelo de ocupación, en tanto las centralidades no han sido receptoras de este tipo de desarrollos. De los equipamientos de mayor jerarquía, se encontró que más del 60% se localizaron por fuera de las centralidades. Y en los 4 sectores analizados, se observó que en promedio solo el 15,33% de los equipamientos se desarrollaron en el marco de la red propuesta.

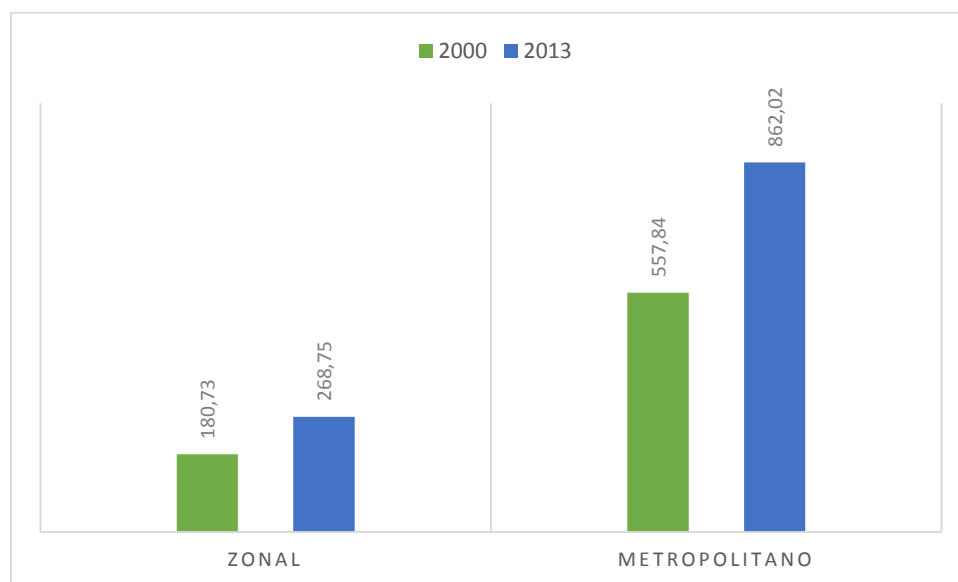
- Parques

En cuanto a la generación de espacio público, más específicamente de parques, según las bases de datos geográficos de la SDP¹⁶, para el año 2000 la ciudad contaba con un total de 2531,39 ha, mientras que para el 2013 ya se tenían 2925,11 ha de parques; se aumentó el área recreacional en 393,7 ha y en términos relativos se incrementó en un 15,5%.

Por escala, se encontró un alto incremento de las hectáreas de parques zonales y metropolitanos, en donde se dio un aumento del área en un 48,7% y 54,53% respectivamente. Los parques metropolitanos presentaron un aumento de 304,18 ha, gracias al desarrollo de una serie de parques, como por ejemplo el parque Entre Nubes que cuenta con un área de 27,42 ha o el parque Zona Franca, el cual tiene un área de 23,78 ha. Respecto a estos dos parques vale la pena resaltar que se encuentran ubicados en zonas periféricas, desarrollando de esta manera los objetivos del POT relacionados hacia mejorar el entorno urbano de las áreas residenciales ubicadas sobre los bordes. En lo referente a las escalas vecinal y de bolsillo, el área de estos se mantuvo estable, con un muy leve incremento.

¹⁶ La exactitud de los datos presentados en este aparte está supeditada a la calidad de las bases de datos utilizadas para la realización de los cálculos.

Gráfico 16. Hectáreas de parque por escala, 2000 - 2013



Fuente: Gráfico elaborado por el autor con base en información de la SDP

3.4. Proyectos de inversión del POT

Los POT en su formulación deben incluir los proyectos de infraestructura y equipamientos a ejecutar durante la vigencia del POT, sea al corto, mediano o largo plazo. La inclusión de estos proyectos dentro del plan se da debido a que son estratégicos para consolidar el modelo de ocupación, ayudan a configurar la estructura espacial de la ciudad e incluso pueden desencadenar proyectos urbanos de gran escala.

La Veeduría Distrital, revisó la ejecución y el estado de los proyectos que se encuentran en el POT y encontró que no ha existido un compromiso por parte de las distintas entidades de articular sus Planes de Desarrollo con el plan de inversión del POT, por lo que existe un retraso general en su construcción. Por ejemplo, en el desarrollo de infraestructura (parques, andenes, vías, entre otros) hay un rezago del 80% frente a lo planteado; en lo que respecta al déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda persisten cifras similares a las del año 2000; y en el ámbito del medio ambiente, de 14 proyectos estratégicos solo se han ejecutado 4 (Veeduría Distrital, 2015).

El panorama general en los distintos sectores (salud, seguridad, movilidad, educación, etc.) es que ha sido mínima la ejecución de dichos proyectos, pese a que son considerados estratégicos para la implementación del POT y la consolidación del modelo de Ocupación.

- Síntesis

Según el análisis realizado, se concluye que la política de Renovación Urbana y la Red de Centralidades no se materializaron en el territorio. Esto se sustenta en que, por un lado, el número de licencias y el área de suelo licenciada en Renovación Urbana son insignificante en relación a los demás tratamientos; y por otro lado, la localización de las actividades económicas no se dio en función de las centralidades; el porcentaje de construcciones, equipamientos y empresas localizados en las centralidades es menor a comparación de las que se ubicaron por fuera de la red. Por consiguiente, se puede afirmar que bajo los puntos analizados el Modelo de Ocupación propuesto en el POT no se consolidó en el territorio.

Así pues, no se logró revertir los patrones de ocupación que se buscaban cambiar, como lo eran la excesiva concentración de las actividades y la localización de vivienda en la periferia. Al contrario, se reforzó esta tendencia, ya que casi en su totalidad el suelo tramitado para vivienda se dio en el tratamiento de Desarrollo, ubicado en los bordes, y el área de suelo tramitada para otros usos fue escasa en las localidades periféricas.

En lo que respecta al centro de la ciudad, se encontró que siguió siendo una zona predilecta para la localización de unidades económicas, sin embargo no se convirtió en un destino para el desarrollo de edificaciones con uso residencial. En contraste con el fuerte desarrollo de las UPZ periféricas, el centro aportó suelo en cantidades ínfimas para el desarrollo de vivienda. En otras palabras, no se logró cumplir con el objetivo de que el centro generara el suelo necesario para satisfacer la demanda existente.

4. CONCLUSIONES

Recapitulando, el modelo de ocupación de Bogotá tuvo dos grandes apuestas territoriales para la consolidación de la estructura urbana de la ciudad: i) la red de centralidades con el objetivo de desconcentrar la actividad económica; y ii) el programa de renovación urbana con la intención de habilitar suelo para desarrollar vivienda en áreas deterioradas. Para materializar dichas decisiones en el territorio se propuso un Plan (POT), con programas e instrumentos, una normatividad y unos proyectos estratégicos.

Aunque el POT planteó estos elementos de manera integral, no se lograron revertir las tendencias espaciales que se estaban dando previamente a la expedición del POT y que se buscaban modificar e incluso revertir. Como se evidenció en el capítulo 3, la actividad económica siguió concentrada en el eje oriental de la ciudad y las construcciones para usos residenciales se dieron en su mayoría en las UPZ periféricas. Es decir que las decisiones de los agentes privados no fueron coherentes con el modelo de ocupación y la normatividad urbanística no logró modificar –desde los elementos analizados en la presente investigación- las tendencias de localización de la actividad económica y los usos residenciales.

Al evaluar el tratamiento de renovación urbana, se encontró que este solo aportó el 0,7% y el 0,2% del total de licencias de obra nueva aprobadas y de suelo para el desarrollo de usos residenciales, respectivamente. Pese a que en la elaboración del POT se estipuló la importancia del programa de renovación urbana como mecanismo para habilitar suelo en respuesta a la imposibilidad de expandir más la ciudad, los resultados fueron escasos.

Ahora bien, partiendo de la premisa de que el tratamiento de Renovación Urbana a lo largo de la vigencia del POT se ha caracterizado por su escaso progreso, es necesario determinar a partir de distintos criterios el porqué de su bajo nivel de desarrollo¹⁷ y el poco interés por parte de los agentes privados para desarrollar proyectos inmobiliarios en estas zonas, como por ejemplo el centro de la ciudad.

¹⁷ Tanto para la modalidad de redesarrollo que implica plan parcial, como para la modalidad de reactivación que permite intervenciones de tipo predio a predio, la ejecución de obras de construcción se ha dado en niveles mínimos.

Para responder a esta cuestión, vale la pena volver a exponer el principio esencial que guía la actuación de la mayoría de los agentes privados en el desarrollo urbano: todo proyecto inmobiliario debe procurar unas rentas mínimas que garanticen la motivación de los agentes privados para su desarrollo. Sin rentabilidad, los privados no invierten.

En este sentido la actuación del sector público no se circunscribe exclusivamente a regular, controlar y vigilar, sino que también pretende incentivar la actuación de los agentes privados en función de unos objetivos colectivos. De ahí la importancia de entender la planificación urbana como una política integral que no se debe ceñir únicamente a la expedición de la norma, como si se tratara de un código de construcción, sino que tiene que formular e implementar un plan completo que abarque todas las fases del ciclo de la política pública.

Es así que podemos hablar de una Gestión Urbana Integral, que parta de la premisa de que la norma y los planos por si solos no logran transformar el territorio y entienda que se requiere desde el sector público desarrollar los distintos programas y proyectos que hacen parte del Plan.

Es claro en el caso de Bogotá, como lo evidenció la Veeduría Distrital en su informe del 2015, el Plan de Inversión del POT no se ha cumplido y hay un fuerte retraso en la ejecución de los distintos programas y proyectos. Una de las razones de esto es que los Planes de Desarrollo no han integrado dentro de su Plan de Inversión los proyectos de infraestructura que son considerados estratégicos para consolidar el Modelo de Ocupación de la ciudad pese a que lo ley lo establece.

Respecto a los instrumentos de planificación complementarios al POT y pensados para ayudar en su implementación a una menor escala, como los Planes Zonales, los Planes Parciales o las Operaciones Estratégicas; éstos han tenido una formulación lenta y sus resultados han sido escasos. Por lo que es necesario revisar su aplicación y operacionalización en el territorio.

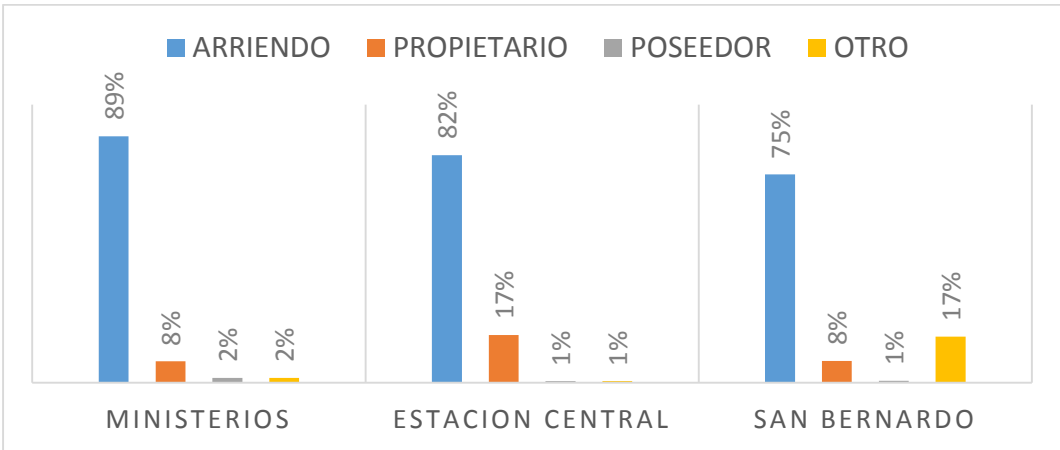
Por ejemplo, a través del Plan Zonal se debía especificar la norma urbana para las UPZ que conforman la Operación Estratégica del Centro y aunque desde el 2003 se decidió que de esta manera se desarrollaría dicha norma urbana, solo hasta el 2007 se expidió el Plan Zonal del Centro. La lentitud de este proceso denota las dificultades de Planeación para expedir la norma urbana de formas ágil y clara, lo

cual tiene consecuencias para el sector de la construcción en tanto que los constructores demandan estabilidad jurídica para desarrollar sus proyectos. En la medida en la que la norma quede supeditada a la expedición de planes futuros, se afecta la confianza del mercado.

En cuanto a los planes parciales se debe resaltar que en 10 años de vigencia del POT, solo se aprobó un Plan Parcial en renovación urbana¹⁸, el cual pese a estar aprobado no se está construyendo. En general se reconoce que uno de los principales problemas en la gestión urbana de la ciudad, es la lentitud para lograr la formulación, aprobación y adopción de Planes Parciales, especialmente los que están en tratamiento de renovación urbana.

Una de las razones de esto, es la tenencia de la propiedad en las áreas que están declaradas bajo tratamiento de renovación urbana. En estas áreas se encuentra que un alto porcentaje de los residentes no son propietarios del predio que habitan. Por ejemplo, para las áreas del proyecto de ministerios y de los planes parciales de Estación Central y San Bernardo, se encuentra que en promedio el 82% de los residentes estaban en condición de arrendatarios y solo el 11% eran propietarios de su lugar de residencia.

Gráfico 17. Tenencia de la Vivienda en Escenarios de Renovación Urbana



Fuente: Gráfico laborado por el autor con base en información de Mario Mayorga

¹⁸ Plan Parcial Proscenio, adoptado mediante el Decreto Distrital 334 de 2010.

Teniendo en cuenta que una de las apuestas del POT era promover el desarrollo de la gestión asociada como mecanismo para la ejecución de proyectos urbanos, se debe indagar sobre la dificultad que implica el hecho de que los residentes de áreas de renovación en su mayoría no sean los propietarios de los predios.

A priori, es válido afirmar que esto implica un reto para la implementación de instrumentos como el Plan Parcial, en tanto no es posible que estas personas se hagan fácilmente participes del proyecto a través de la entrega de un bien inmueble. Sin embargo, es necesario profundizar en la caracterización de esta población, de modo tal que se pueda determinar hasta qué punto esto es un obstáculo para el desarrollo de un plan parcial y qué alternativas se pueden plantear.

Otro punto a tener en cuenta respecto a la propiedad del suelo, es que en las áreas de la ciudad que se encuentran en proceso de deterioro es usual que por la antigüedad de los predios los dueños originales ya hayan fallecido. Por lo que actualmente se pueden estar dando procesos de sucesión, en los que distintas vicisitudes legales ocasionan que los predios queden sin uso o en abandono temporal. Así pues, esto puede ser un obstáculo para la implementación de los instrumentos, sin embargo es necesario contar con datos, como una mejor caracterización de la situación jurídica de los predios, que permitan delimitar de mejor manera este punto.

El programa de renovación urbana también tenía un objetivo claro de lograr la articulación entre las actuaciones de los actores privados y el sector públicos. Sin embargo, a diciembre de 2010, el 79% de los empresarios del sector inmobiliario y de la construcción manifestaban no conocer la política de renovación urbana y solo el 7% había desarrollado proyectos de este tipo. (Cámara de Comercio de Bogotá, 2011). El observatorio de la Cámara de Comercio de Bogotá concluyó lo siguiente:

La política de renovación urbana es desconocida por la mayoría de los empresarios. Para aquellos que se encuentran estructurando PPRU, no se ha logrado concretar una normativa clara y transparente en cuanto a los derechos de los promotores de Planes Parciales de Renovación Urbana, la contribución por plusvalía y el enfoque de cargas y beneficios. Resolver los escollos en estos aspectos se constituye en el principal incentivo para atraer la inversión de promotores inmobiliarios en proyectos de renovación urbana. (Cámara de Comercio de Bogotá, 2010)

Desde lo público se debe hacer un mayor esfuerzo por entender la lógica bajo la cual funcionan los privados, puesto que si se sigue dando esa desconexión, los

privados seguirán desarrollando su propio modelo de ciudad, sin tener en cuenta la visión de ciudad a la que se le apueste desde la Administración Distrital. La norma urbana, no solo se debe proponer bajo la premisa de “castigar” o controlar a los agentes inmobiliarios, sino que al contrario se debe elaborar pensando en cómo se puede articular la inversión pública con la privada, en pro de desarrollar proyectos urbanos que transformen las zonas deterioradas del centro y logren generar vivienda, teniendo una norma urbana que facilite estos procesos.

Para concluir, se debe decir es necesario desarrollar una investigación más profunda que permita cuantificar más exactamente el impacto de la norma urbana en la dinámica inmobiliaria, no solo en cuanto a precios de suelo, sino a cómo impacta en la forma en la que los agentes deciden localizarse en el territorio. Es importante desarrollar este tipo de insumos para que la elaboración de nuevas normas, no agudicen los problemas existentes, sino que al contrario logren revertirlos y se logre pasar de una planificación urbana que se queda en el papel, a una gestión urbana real y efectiva que lidere procesos urbanos de transformación para el desarrollo de ciudades más justas, equitativas y competitivas.

BIBLIOGRAFÍA

Barco, C. (1994). *Hacia una Práctica en el Manejo de la Tierra Urbana*. Desarrollo Urbano Futuro.

Camagni, R. (2005). *Economía Urbana*. Bogotá: Antoni Bosch.

Lemus, V. (2006). *Planificación y Control Urbanístico en Bogotá: Desarrollo Histórico y Jurídico*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Marin, R. (1995). *La Política Urbana del Salto Social*. Bogotá.

Moya, L. (1996). *La Práctica del Planeamiento Urbanístico*. Madrid: Síntesis, S. A.

Noguera, J. (2015). *La Ordenación Urbanística, Conceptos, Herramientas y Prácticas*. Bogotá: Electa.

Publicaciones periódicas académicas

García-Bellido, J., & de Garcia, D. (2005). Propuesta para la configuración de una Teoría General de la Gestión Urbanística. En *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.

Maldonado, M. (2006). El Proceso de Construcción del Sistema Urbanístico Colombiano: entre la Reforma Urbana y Ordenamiento Territorial. En E. Fernandes, & B. Alfonsin, *Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais* (págs. 25-58). Belo Horizonte: Del Rey.

Molina, H. (1997). De la Reforma Urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano. En *Desarrollo Urbano en Cifras*.

Otros documentos

Betancur, L. (28 de mayo de 2015). La 'decretitis' de la administración Petro en vivienda. El Tiempo.

Buitrago, J. W. (2008). La Regulación del Uso del Suelo y La Concentración de la Actividad Económica en las Centralidades de Bogotá, 2000-2008. Bogotá.

Lancheros, Y. (18 de diciembre de 2013). Gremios se unen para demandar el POT decretado por Petro. El Tiempo.

Decreto 1469 de 2010. Reglamentación de Licencias. Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Bogotá.

Decreto 619 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.

Decreto 469 de 2003. Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.

Decreto 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2010). Avances y Restos de la Gestión Pública: Ordenamiento Territorial, Renovación Urbana y Espacio Público. Bogotá.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2011). Encuesta de Percepción Empresarial sobre la Renovación Urbana, Empresas de Construcción e Inmobiliarias. Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (2000). Documento Técnico de Soporte. Informe, Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (2003). Documento Técnico de Soporte. Informe, Bogotá.

Ley 388. (1997). Ley de Desarrollo Territorial.

Secretaría Distrital de Planeación. (2010). Documento Técnico de Soporte. Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación. (2013). Documento Técnico de Soporte. Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1 – Tabla de tratamientos

Tratamiento	Definición	Modalidades	Descripción
Desarrollo	Orienta y regula la urbanización de los terrenos o conjunto de terrenos urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión, a través de la dotación de las infraestructuras, equipamientos y de la generación del espacio público que los hagan aptos para su construcción.	No Aplica	No Aplica
Consolidación	El tratamiento de consolidación regula la transformación de las estructuras urbanas de la ciudad desarrollada, garantizando coherencia entre la intensidad de	Urbanística	Urbanizaciones, agrupaciones, conjuntos, o proyectos de vivienda en serie, que mantiene sus características urbanas y ambientales y deben conservarlas como orientadoras de su desarrollo.

Tratamiento	Definición	Modalidades	Descripción
		Con Cambio de Patrón	Zonas y/o ejes viales donde se ha generado un proceso de cambio, modificando irreversiblemente las condiciones del modelo original, en los cuales es necesario ajustar los patrones normativos de construcción.
		De Sectores Urbanos Especiales	Zonas industriales y dotacionales existentes con fundamento en normas especiales que deben asegurar y recuperar sus condiciones como espacios adecuados a tales usos.
Renovación Urbana	Es aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su	De Redesarrollo	Sectores donde se requiere un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o parcial de los sistemas generales, del espacio edificado, e introducción de nuevos usos con un aprovechamiento constructivo más alto, generando el espacio público requerido.

Tratamiento	Definición	Modalidades	Descripción
	<p>potencial de desarrollo. Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Deterioro ambiental, físico, o social; conflicto funcional interno o con el sector inmediato. 2. Potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado por este Plan. 	De Reactivación	<p>Sectores donde se requiere la habilitación y mejoramiento parcial del espacio público con sustitución parcial y paulatina del espacio edificado. Incluye intensificación en la utilización del suelo y de las condiciones de edificabilidad (ocupación y construcción).</p>
Conservación	<p>Tiene por objetivo proteger el patrimonio construido de la ciudad, para asegurar su preservación involucrándolo a la dinámica y a las exigencias del desarrollo urbano, para que sea posible su disfrute como bien de interés cultural y permanezca</p>	Sectores de Interés Cultural	
		Inmuebles de Interés Cultural	
		Monumentos Conmemorativos y Objetos Artísticos	
		Caminos Históricos	

Tratamiento	Definición	Modalidades	Descripción
	como símbolo de identidad para sus habitantes.		
Mejoramiento Integral	Es aquel que rige las actuaciones de planeamiento para la regularización de los asentamientos humanos de origen informal, para su conveniente integración a la estructura de la ciudad, de conformidad con las directrices establecidas en el Modelo de Ordenamiento Territorial.	De Intervención Estructurante De Intervención Complementaria	Sectores que requieren generar condiciones de accesibilidad, dotación de equipamientos e infraestructuras de escala urbana o zonal, mediante proyectos específicos que integren varias intervenciones y acciones sectoriales. Sectores que requieren completar y/o corregir las deficiencias urbanísticas, mediante la continuación de procesos ya iniciados que apuntan a construir y cualificar el espacio público, las dotaciones y las infraestructuras locales.

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo con base en el Decreto 190 de 2004

Anexo 2 – Tabla de Centralidades Propuestas

Nombre	Condición de la centralidad		Uso Principal actual	Función en la estrategia de ordenamiento	Directrices principales para su desarrollo
	Existente	Nueva			
1. Usaquén - Santa Bárbara	X		Institucional Comercial Servicios empresariales	Integración Internacional Nacional	1. Consolidar servicios globales. 2. Integrar virtualmente la ciudad región con el mundo 3. Atraer inversión extranjera y turismo 4. Cualificar el espacio urbano
2. Centro (Centro histórico - Centro	X		Institucional Comercial	Integración nacional e internacional	1. Proteger el Patrimonio cultural 2. Promover la renovación urbana
3. Salitre - Zona Industrial.	X		Comercial Industrial Institucional	Integración nacional e internacional	1. Promover el desarrollo del corredor férreo de occidente. 2. Constituir el Anillo de Innovación.
4. Fontibón- Aeropuerto El Dorado - Engativá	X		Comercial Institucional	Integración nacional e internacional	1. Conformar la gran plataforma para la exportación, y vincular para ello el Aeropuerto de Guaymaral.

Nombre	Condición de la centralidad		Uso Principal actual	Función en la estrategia de ordenamiento	Directrices principales para su desarrollo
	Existente	Nueva			
5. Nueva centralidad Eje de integración Llanos/Nuevo Usme.		X	Sin actividad económica	Integración nacional e internacional	1. Desarrollar una nueva área equilibrada de vivienda, servicios urbanos y actividades productivas ligadas a los productos del oriente del país, a lo largo de la Autopista al Llano.
6. Calle 72 -Calle 100	X		Institucional Comercial Servicios empresariales	Integración Nacional internacional	1. Consolidar servicios globales.
					2. Integrar virtualmente la ciudad región con el mundo
					3. Atraer inversión extranjera y turismo
					4. Cualificar el espacio urbano
7. Delicias / Ensueño	X		Comercial Industrial	Integración Regional	1. Promover la recualificación de las actividades económicas actuales.
					2. Promover la localización de servicios vinculados con el sur oriente de la región.

Nombre	Condición de la centralidad		Uso Principal actual	Función en la estrategia de ordenamiento	Directrices principales para su desarrollo
	Existente	Nueva			
8. Nueva Centralidad Quirigua - Bolivia	X		Comercial de cubrimiento zonal	Integración Regional	1. Promover la localización de servicios necesarios para integrar a la ciudad con el occidente de la región
9. Toberín - La Paz	X		Institucional Industrial	Integración Regional	1. Promover la localización de servicios necesarios para integrar a la ciudad con el norte de la región
10. Suba	X		Comercial institucional	Integración urbana	1. Promover la localización de equipamientos de escala urbana.
11. Ferias	X		Comercial	Integración urbana	1. Promover la localización de equipamientos de escala urbana.
12. Restrepo - Santande	X		Comercial	Integración urbana	1. Promover la localización de equipamientos de escala urbana.
13. Nueva Centralidad Danubio - Río Tunjuelo		X	Sin actividad económica	Integración urbana	1. Desarrollar el área integrando acciones para la zona de minería, la recuperación del río Tunjuelo, y la dotación de equipamientos de escala urbana.
14. Chapinerío	X		Comercial	Integración urbana	1. Equilibrar la vivienda con las actividades económicas.

Nombre	Condición de la centralidad		Uso Principal actual	Función en la estrategia de ordenamiento	Directrices principales para su desarrollo
	Existente	Nueva			
					2. Mejorar la movilidad en la zona, con acciones en intersecciones y espacio público.
15. Corabastos.	X		Comercial	Integración urbana	1. Diversificar y aumentar la oferta de productos y servicios actual. 2. Integrar el área a los sectores urbanos circundantes.
16. Álamos	X		Comercial	Integración urbana	Mejorar la movilidad de la zona, con acciones en el espacio público Promover la localización de equipamientos de escala urbana
17. Prado Veraniego	X		Comercial	Integración urbana	Mejorar la movilidad de la zona, con acciones en el espacio público. Promover la cualificación de las actividades económicas actuales
18. Siete de agosto	X		Comercial	Integración urbana	Promover la cualificación de las actividades económicas actuales

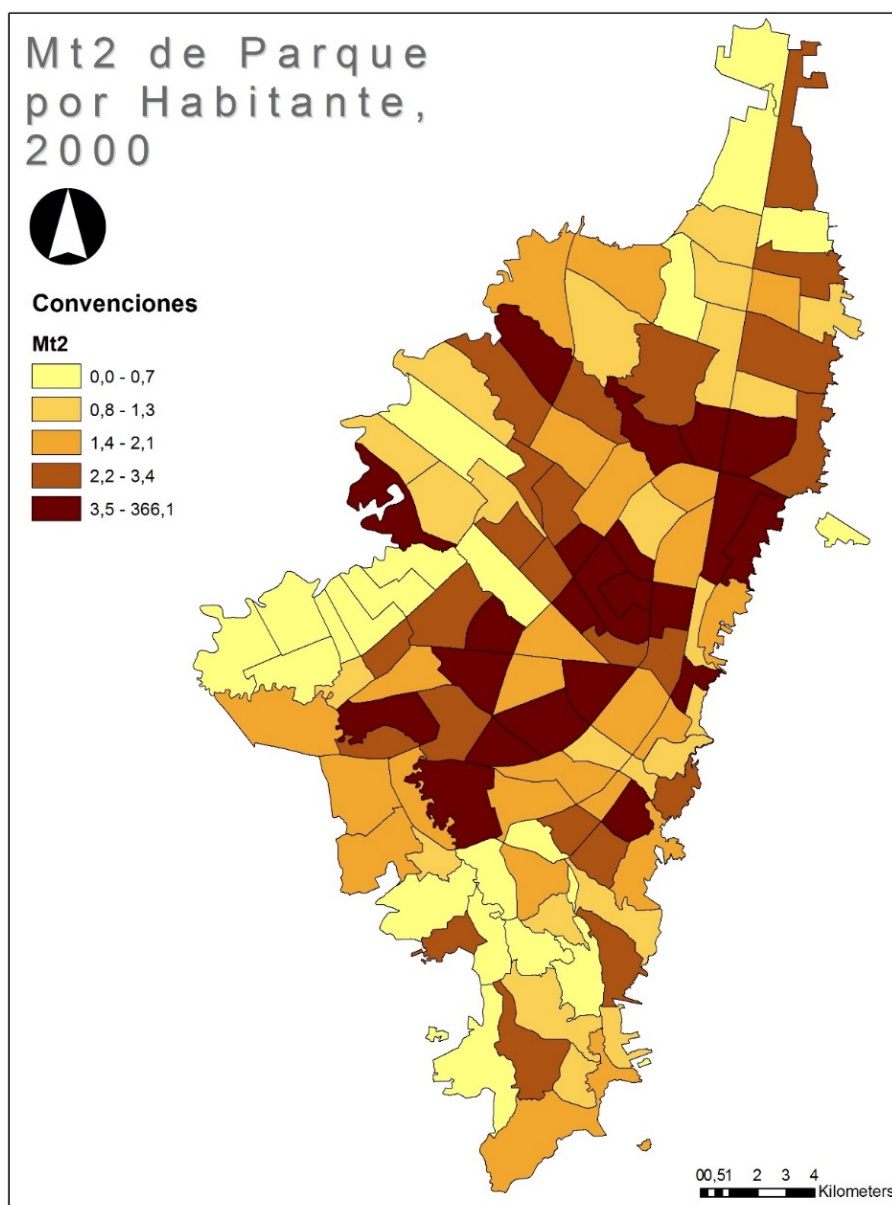
Nombre	Condición de la centralidad		Uso Principal actual	Función en la estrategia de ordenamiento	Directrices principales para su desarrollo
	Existente	Nueva			
					Mejorar intersecciones, espacio público y proteger áreas residenciales vinculadas.
19. Veinte de julio	X		Comercial	Integración urbana	Equilibrar la vivienda con actividades económicas Mejorar la movilidad en la zona, con acciones en el espacio público
20. Bosa	X		Comercial	Integración urbana	Promover la localización de equipamientos de escala urbana
21. Américas	X		Comercial	Integración urbana	Definir las nuevas áreas de actividad económica, y equilibrar los efectos sobre la vivienda existente.

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo con base en el Decreto 190 de 2004

Anexo 3 - Desarrollo de bienes de uso público en la última década

a. Sistema de Espacio Público

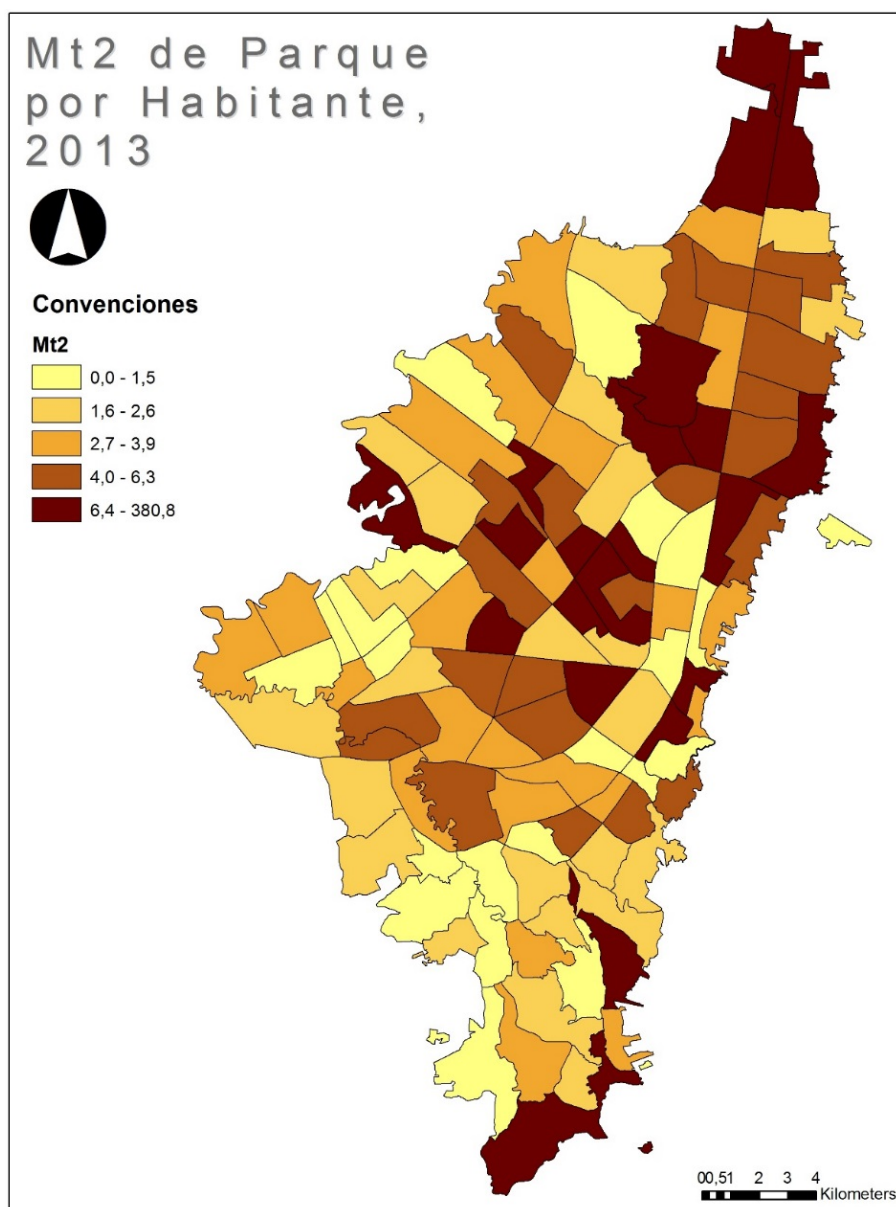
Mapa 1. Mt2 de Parque por Habitante, 2000



Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en información de la SDP

En el mapa se observa que al año 2000, las UPZ con mayor número de mt2 de parque por habitante se encontraban hacia el área central de la ciudad, mientras que hacia la periferia se ubicaban las UPZ en peor condición. La mayoría de UPZs presentaban un indicador por debajo de los 3,5 mt2, siendo este bastante bajo respecto a los estándares internacionales.

Mapa 2. 1Mt2 de Parque por Habitante, 2013

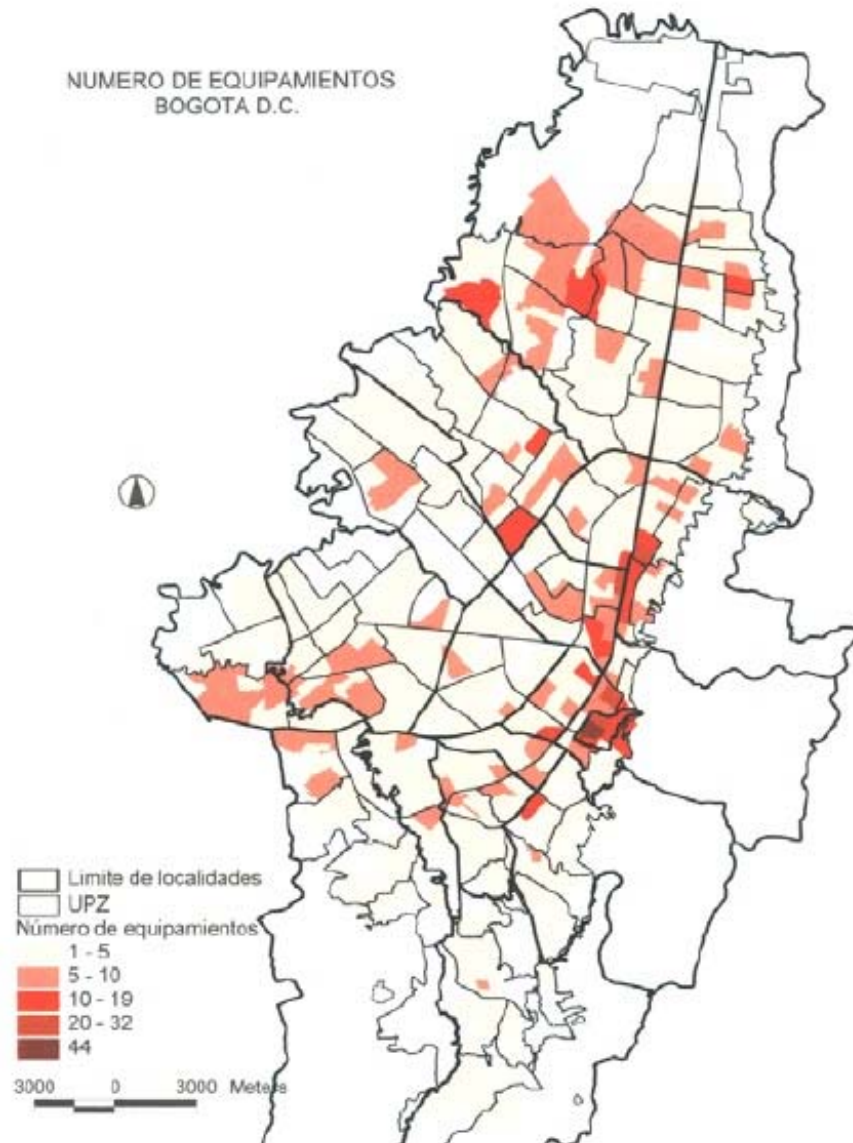


Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en información de la SDP

Al 2013, el patrón espacial descrito previamente no cambió mucho, las UPZ con mayor número de mt² de parque por habitante se siguen ubicando en el área central de la ciudad. Aun así, algunas UPZ periféricas si lograron mejorar su indicador, específicamente las ubicadas al norte y sureste.

b. Sistema de Equipamientos

Mapa 1. Distribución de Equipamientos, 2003

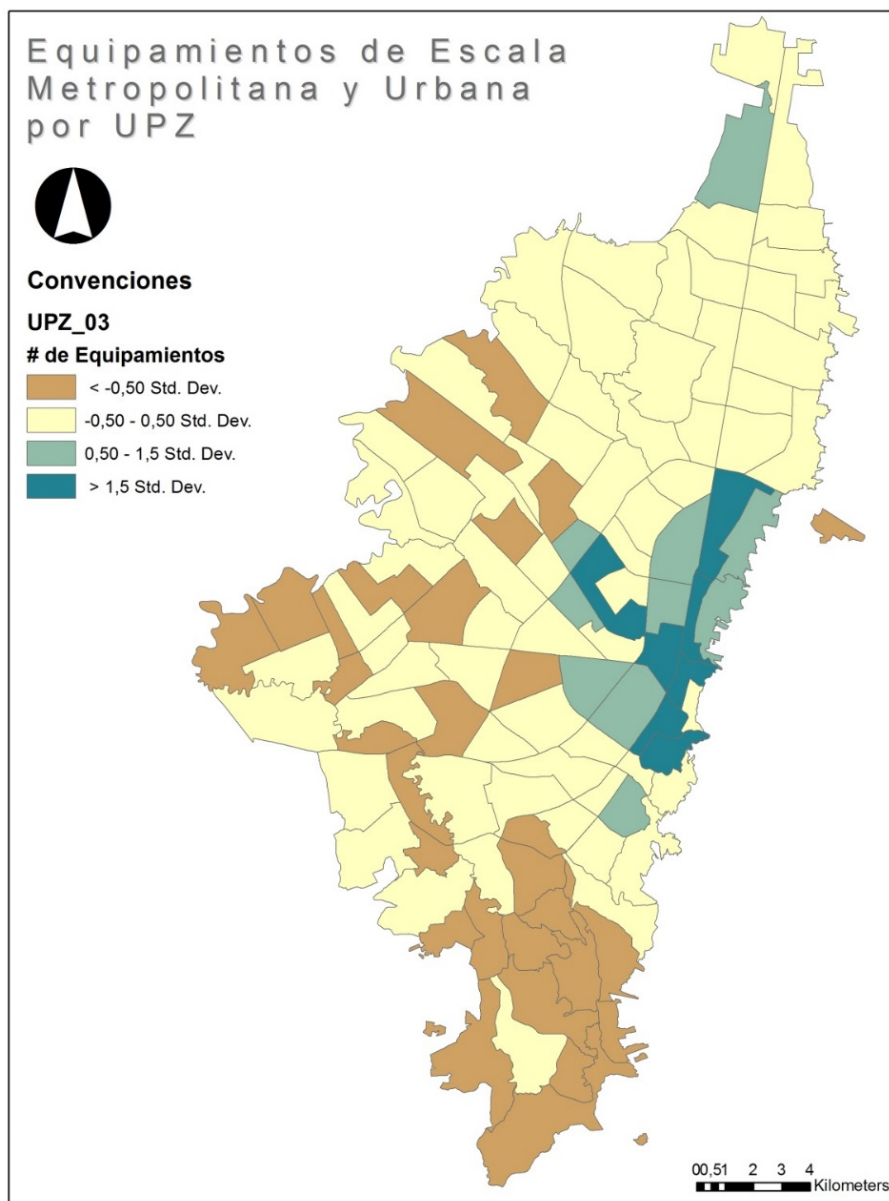


Fuente: Documento Técnico de Soporte Decreto 619 de 2000

Los equipamientos de escala Metropolitana y Urbana en el 2003 se concentraban en el Centro y en Chapinero, siendo este consecuente con la concentración de los bienes y servicios en este espacio geográfico. En contraste, al sur de la ciudad era casi nula la presencia de este tipo de equipamientos,

denotándose la segregación social y funcional a la cual el modelo de ocupación buscaba atacar. En el DTS se identificó que los sectores más críticos eran los de recreación y deporte, cultura, salud y bienestar social.

Mapa 2. Equipamientos de Mayor Escala por UPZ, 2013



Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en información de la SDP

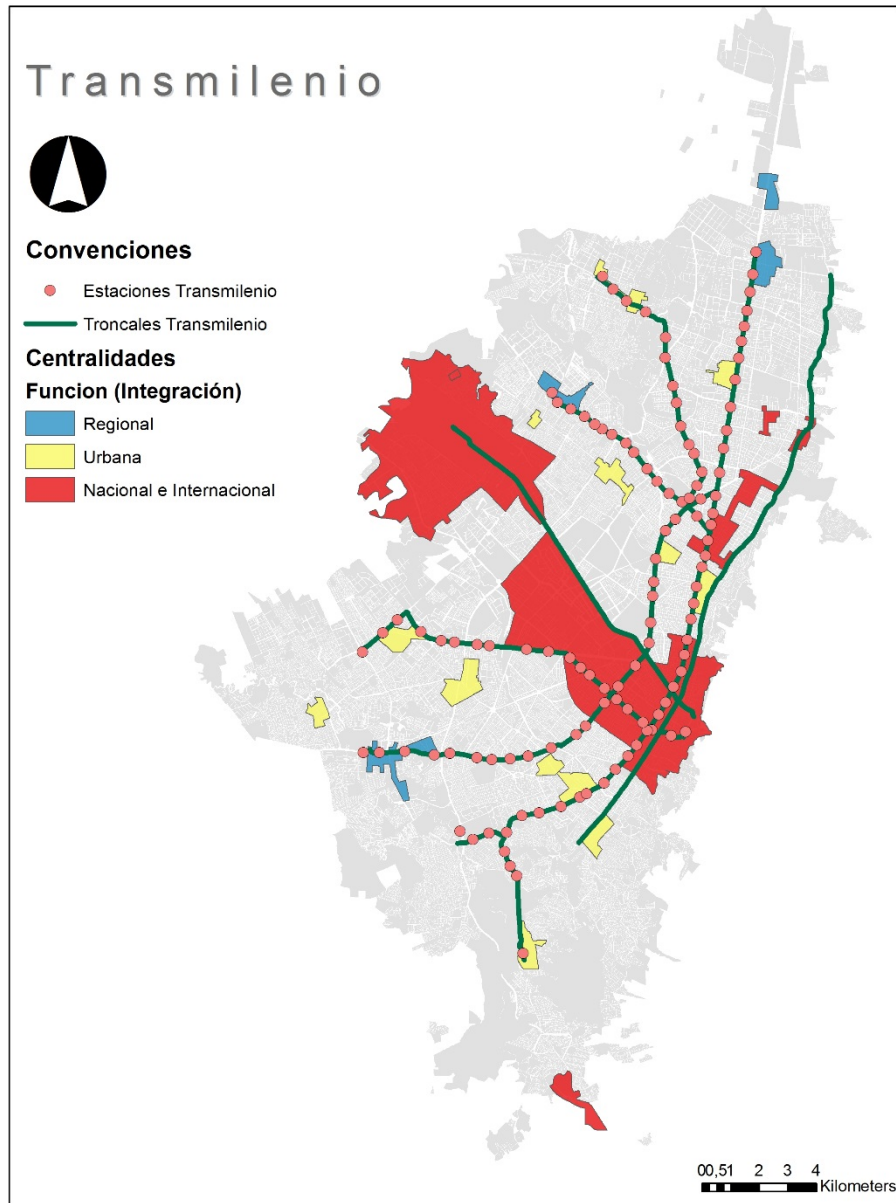
El escenario de partida del Plan de Ordenamiento en este factor explicaba que la localización de los equipamientos de mayor escala y jerarquía se daba en el centro

de la ciudad y de manera concentrada, por lo que para los habitantes de las localidades periféricas era difícil acceder a ellos, ya que no solo debían realizar viajes de larga duración sino que gran parte de sus ingresos se tenían que destinar para cubrir el transporte necesario.

Sin embargo, al 2013 dicha tendencia no se revirtió, como se observa en el mapa, los equipamientos siguieron concentrados en el centro de la ciudad y las UPZ de las localidades periféricas presentan una menor cantidad de equipamientos en relación a las demás.

c. Sistema de Movilidad

Mapa 1. Sistema de Transporte Masivo, 2014



Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en información de la SDP

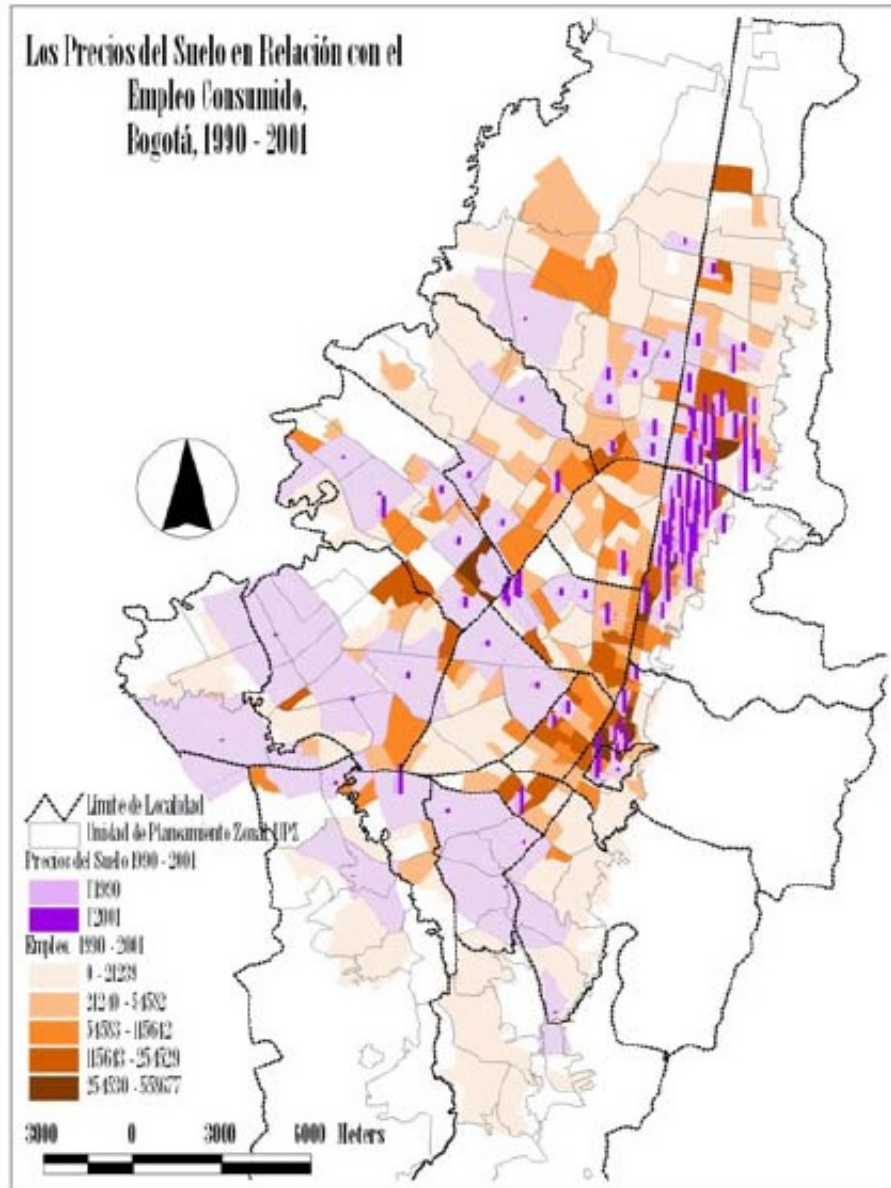
Al analizar las centralidades y el sistema de transporte masivo Transmilenio, se encuentra que la red del sistema sí se articuló a las zonas que se propusieron como centralidad. En el mapa se observa que la red conecta las centralidades de distinta jerarquía. Sin embargo la tarea pendiente en la implementación de Transmilenio fue

la ausencia de instrumentos de financiación que permitieran capturar el valor del suelo que se generó como consecuencia de su construcción, por lo que la plusvalía generada fue aprovechada en su totalidad por los propietarios de la tierra.

Anexo 4 - Desarrollo de actividades privadas en la última década

a. Precios del Suelo

Mapa 1. Precios del Suelo en Relación al Empleo Consumido, 2003

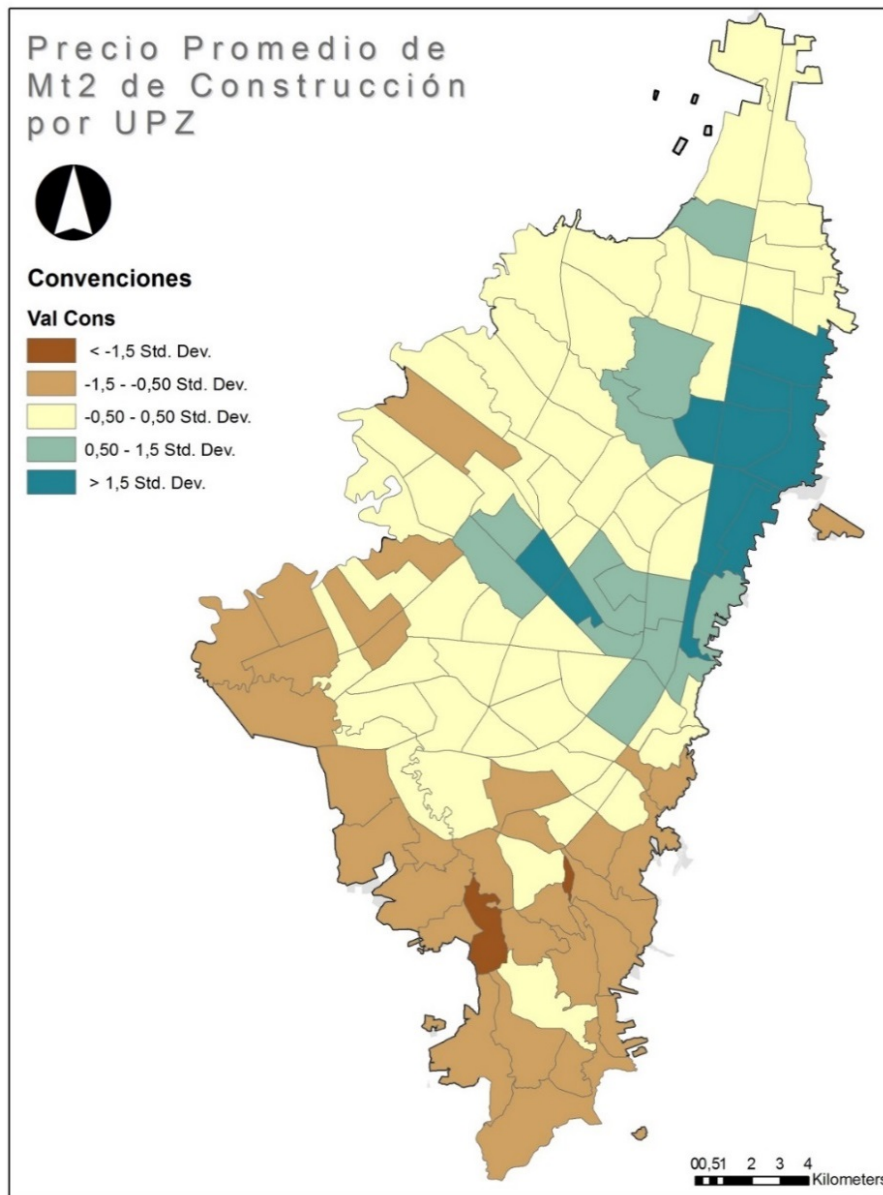


Fuente: Documento Técnico de Soporte Decreto 619 de 2000

En cuanto los Precios del Suelo al 2001, los más altos se concentraban en el eje oriental, sobre los ejes de la Avenida Caracas – Autopista Norte y la Carrera

Séptima. Las áreas con mayor dinamismo eran el Centro y Chicó – Santa Bárbara, en contraste con las demás zonas de la ciudad en las que no se encontraban sectores con precios altos. Dentro del diagnóstico elaborado por la alcaldía se encontró una fuerte correlación entre la dinámica del valor del suelo, la demanda de empleo y la transformación de los usos del suelo como el paso de actividades netamente residenciales a actividad económicas.

Mapa 2. Precio Promedio de Mt2 de Construcción por UPZ, 2013

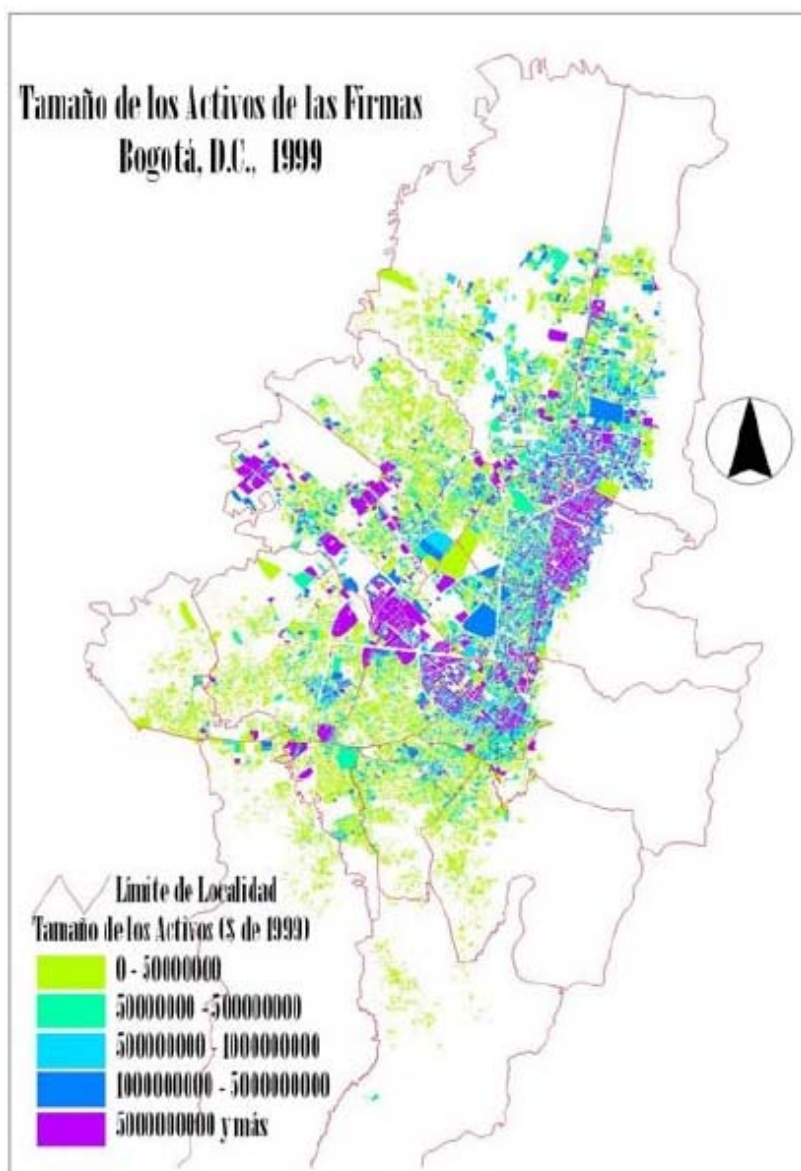


Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en información de la SDP

A lo igual que en el 2001, al 2013 las áreas con los mayores precios siguen concentradas sobre el eje oriental, sin presentar mayor cambio en las tendencias espaciales y sin el surgimiento de polos de desarrollo. Pese a esto, se debe resaltar en este ítem el surgimiento del Eje de la 26, en especial de Ciudad Salitre, ya que unos de los principales objetivos del Modelo de Ocupación era la consolidación de este sector para articular de mejor manera el centro de la ciudad con el aeropuerto; en este aspecto por ejemplo se propuso la operación estratégica del anillo de innovación.

b. Concentración de Activos

Mapa 1. Tamaño de los Activos de las Firmas, 2003



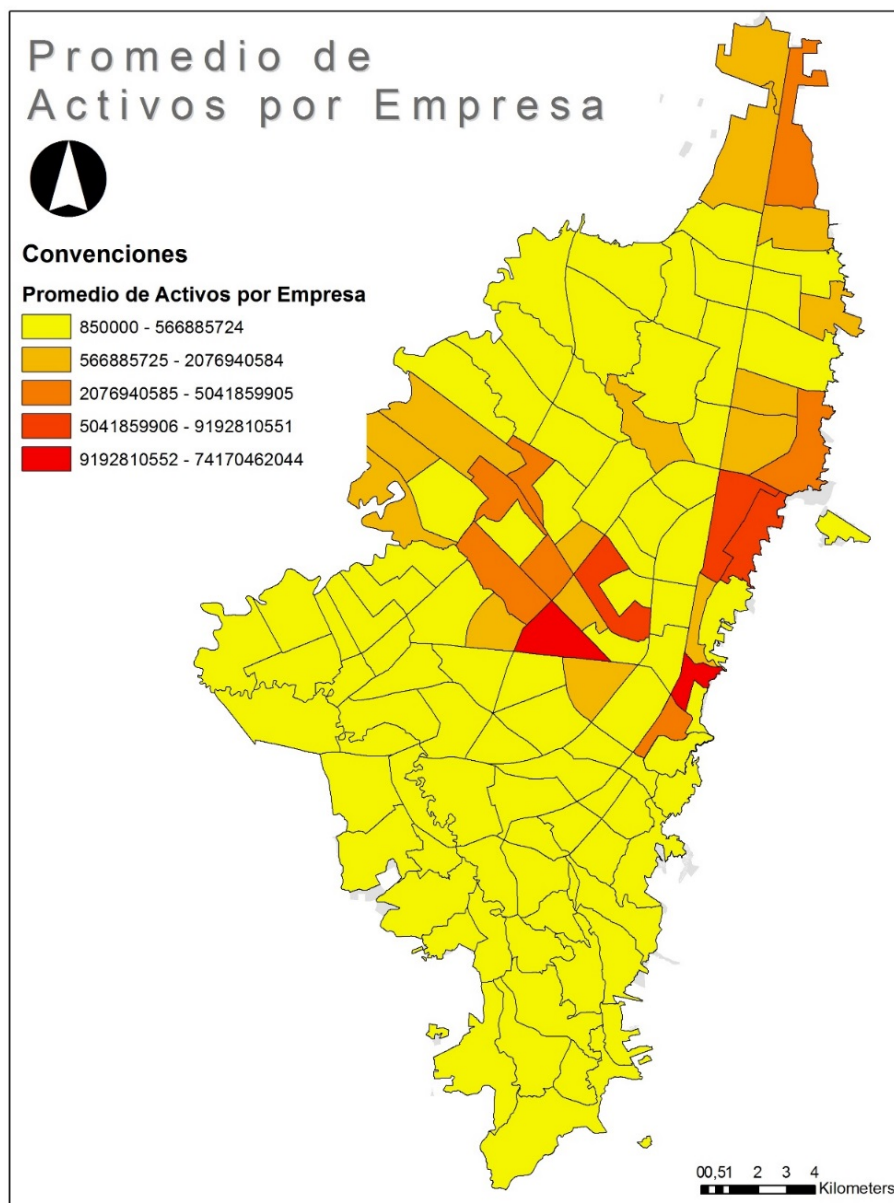
Fuente: Documento Técnico de Soporte Decreto 619 de 2000

Las empresas con mayores activos se concentraban en 4 ejes aglutinadores: el eje del Corredor Férreo de occidente (particularmente en la zona de Salitre y Puente Aranda), el eje avenida Caracas (en el sector de contacto con el Chicó y el Lago), el eje de la Autopista Sur (en la zona industrial de Cazucá), y el eje de la Avenida

Eldorado. Justamente esta alta concentración era la que se buscaba disminuir, en pro de redistribuir la actividad económica en otras zonas.

Considerando que esta variable es uno de los mejores indicadores para hablar no solo de concentración económica, sino para definir la jerarquía urbana, se observa la importancia espacial del Eje de la 26 y de la Avenida Caracas para la localización de la actividad económica.

Mapa 2. Promedio de Activos por Empresa, 2009

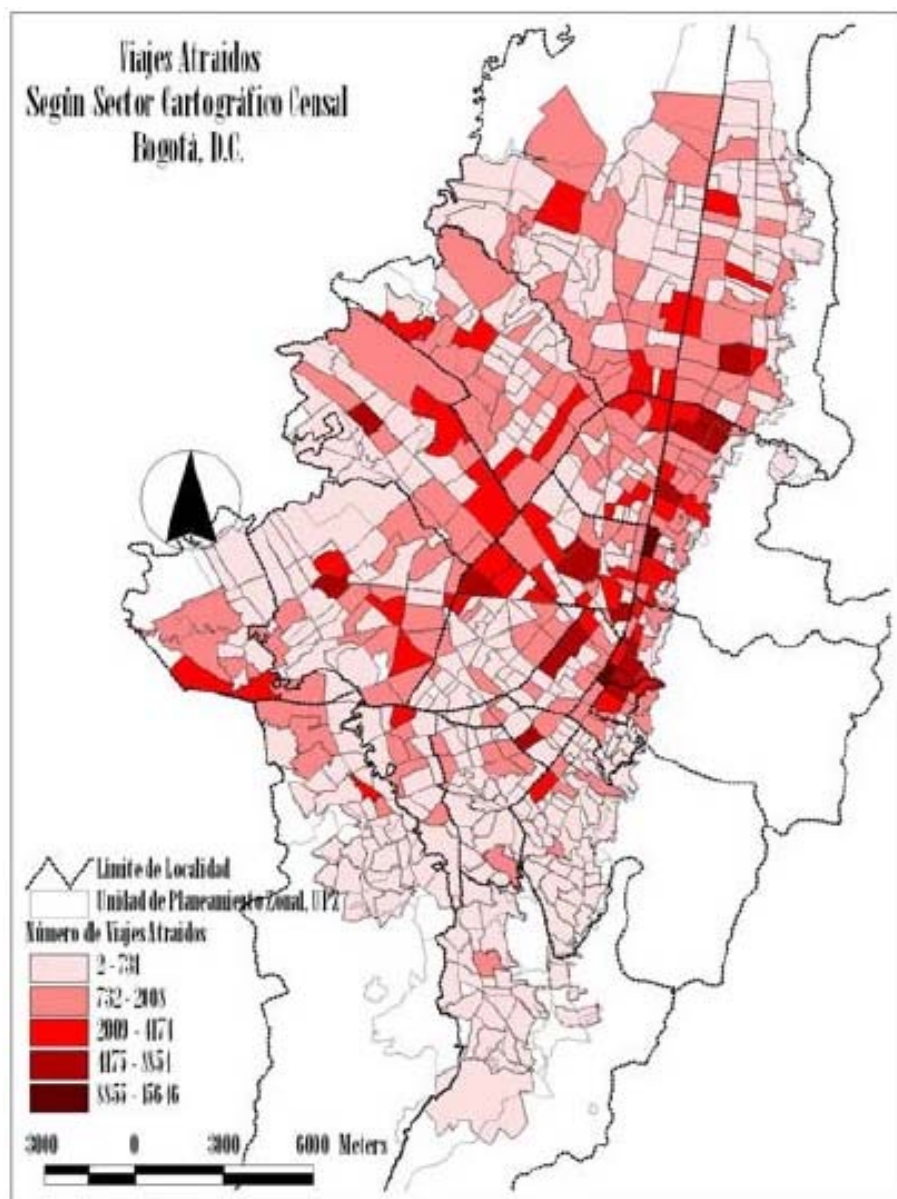


Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en información de la CCB

Entre el 2003 y el 2009, la tendencia no se revirtió, sino que al contrario se sostuvo. El patrón espacial de la localización de las empresas con mayores activos se mantuvo igual en torno a los ejes de la Calle 26, la Carrera Séptima y la Autopista Norte. Es evidente que durante este periodo de tiempo no logró consolidar nuevas centralidades, ya que precisamente la jerarquía de los nodos económicos de una urbe se determina a partir del tamaño de las empresas y de su nivel de especialización; en lo que se refiere a las firmas de mayor tamaño, medido en activos, no se presentó ningún cambio respecto al escenario del 2003.

c. Origen y Destino de Viajes

Mapa 1. Viajes Atraídos Según Sector Censal, 2003

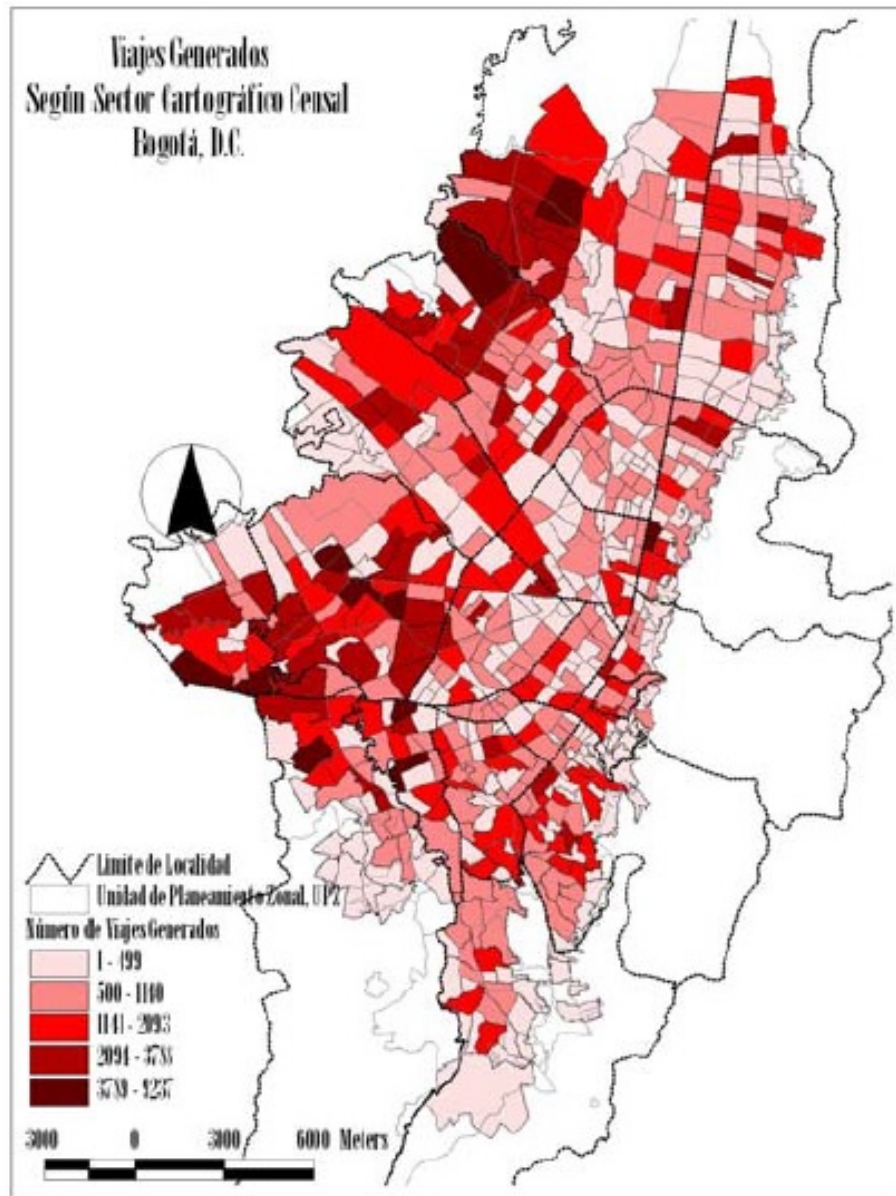


Fuente: Documento Técnico de Soporte Decreto 619 de 2000

Se observa que los sectores censales con mayor número de viajes atraídos se encuentran en el eje oriental, principalmente en el centro tradicional, en el centro internacional y en el centro financiero. Lo cual es consecuente con la localización de

la actividad económica, ya que en estas zonas en donde se encontraban la mayoría de empresas y por ende la oferta de empleo y de bienes y servicios.

Mapa 2. Viajes Generados por Sector Censal, 2003

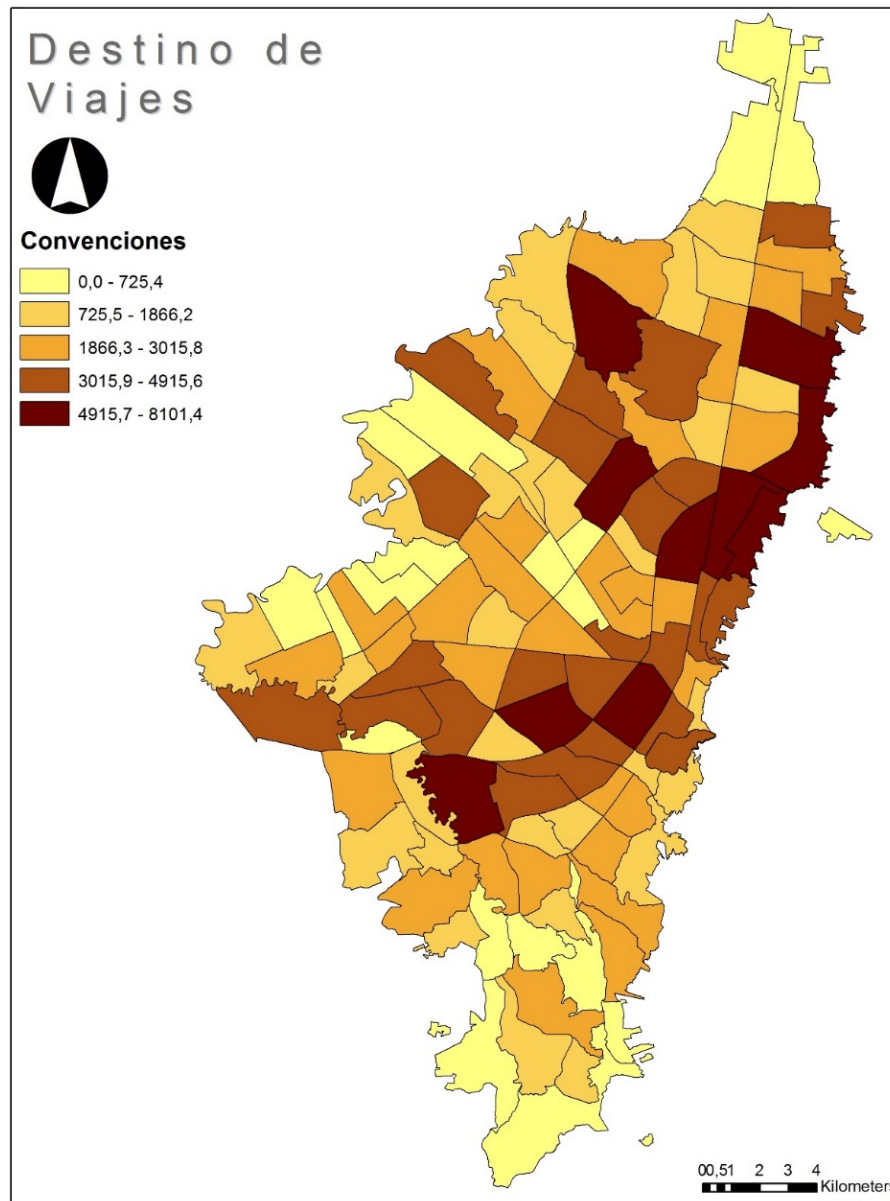


Fuente: Documento Técnico de Soporte Decreto 619 de 2000

En cuanto a la generación de viajes, los sectores censales con mayor número de viajes originados corresponden a las localidades de la periferia. La conclusión más importante en esta variable es que el análisis muestra que las áreas desde las

cuales se generan la mayoría de desplazamientos, son zonas que no tienen presencia de centros económicos relevantes, por lo que el principal motivo de viaje es la posibilidad de acceder a actividades comerciales y de prestación de servicios. Estas áreas son: Bosa, Engativá, Kennedy y Suba-Tibabuyes; por lo tanto se constituían en sectores potenciales para el desarrollo de centralidades.

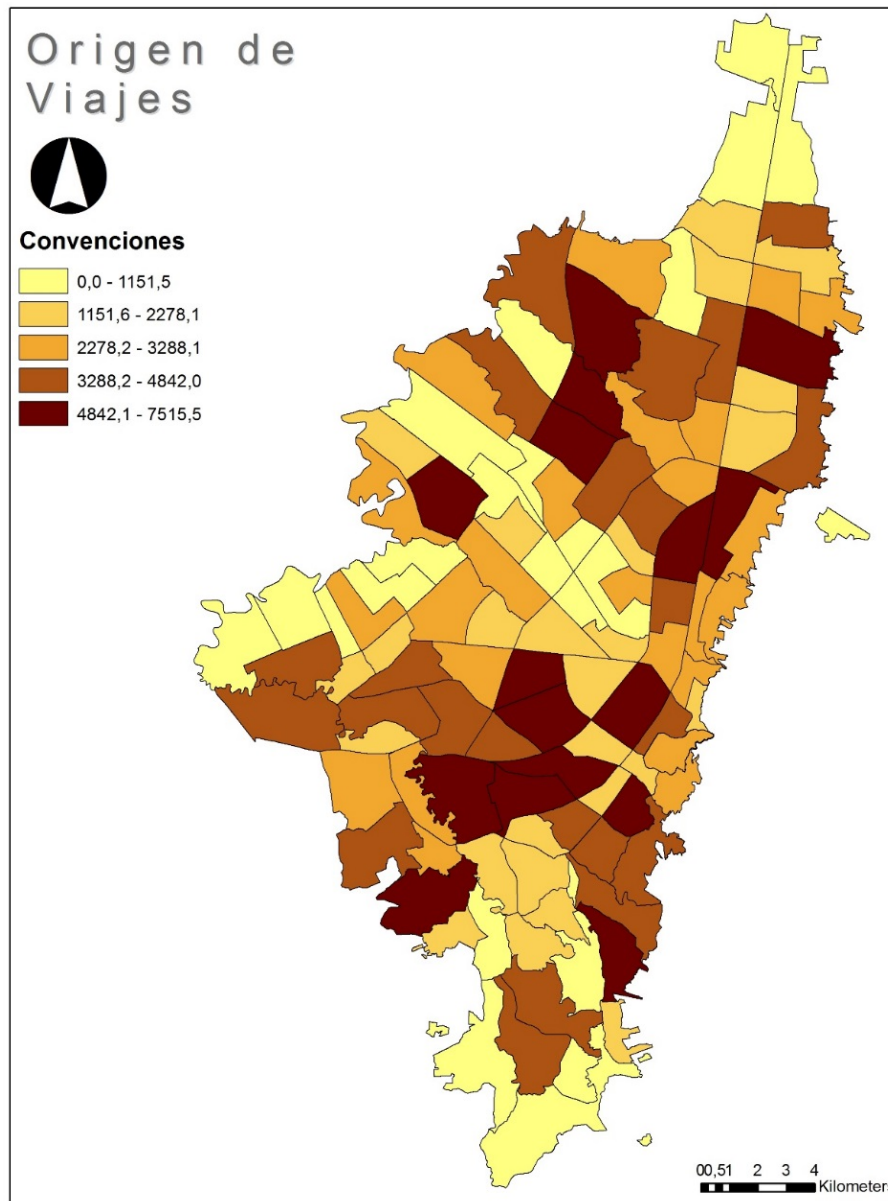
Mapa 3. Destino de Viajes por UPZ, 2011



Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en información de la SDP

Los destinos de los viajes, según la encuesta de movilidad del 2011, siguen siendo principalmente al eje oriental, especialmente al Centro Internacional y al Centro Financiero de la Calle 72. Sigue siendo el mismo patrón de viajes que se daba en el 2003. Esta variable permite observar claramente que uno de los principales objetivos de desarrollar la red de centralidades no se logró, la oferta de bienes y servicios siguió concentra sobre el eje oriental y no se logró disminuir la necesidad de los habitantes de la periferia de tener que viajar a esta parte de la ciudad.

Mapa 4. Origen de viajes por UPZ, 2011

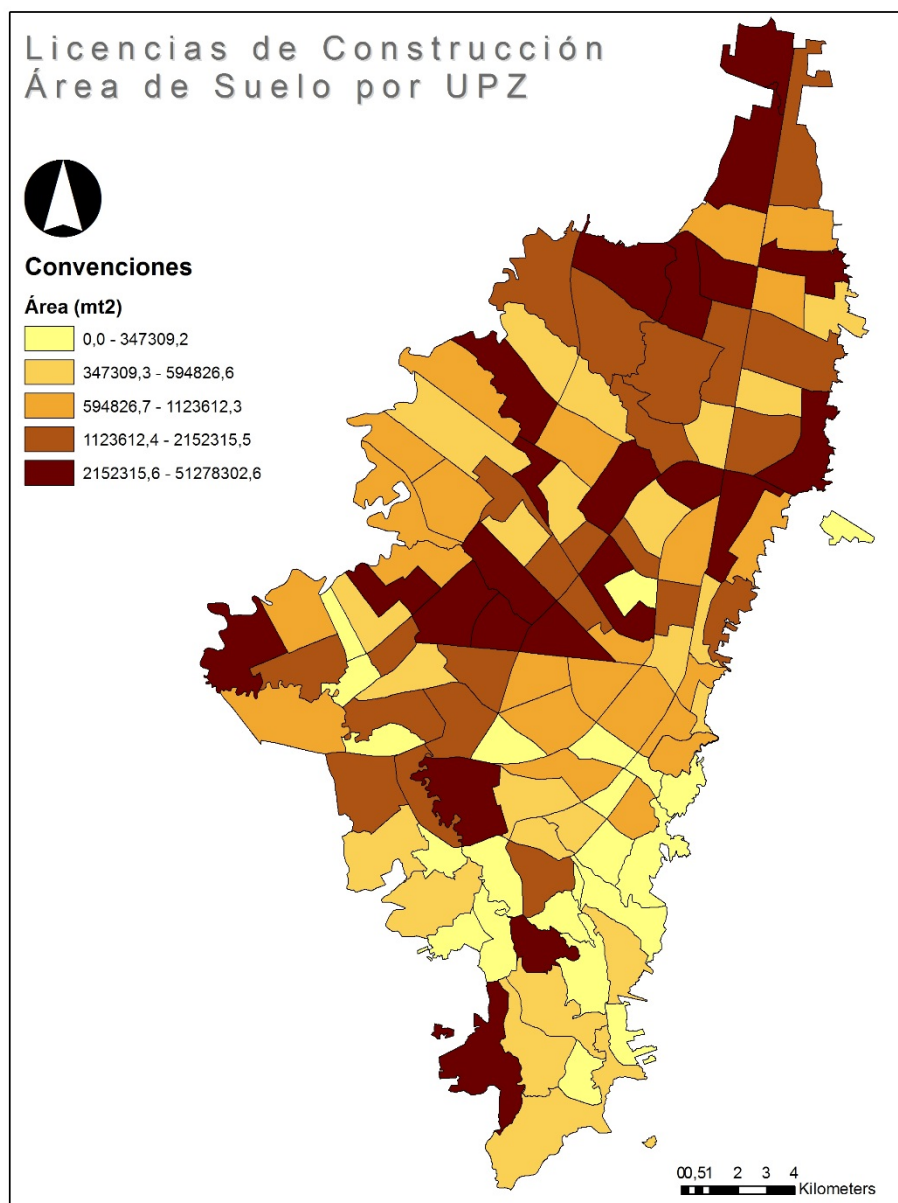


Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en información de la SDP

El origen de los viajes en términos espaciales no muestra un patrón tan claro. Sin embargo, si es posible resaltar que la mayoría de UPZs que no localizan en torno a los ejes de la Calle 26, la Carrera Séptima y la Autopista Norte, tienden a ser las que presentan un mayor número de viajes originados. En comparación con la situación que se presentaba en el 2003, en donde si era claro que los viajes se originaban claramente en la periferia, al 2011 parece que disminuyo parcialmente esta situación.

Anexo 5 - Área de Suelo Licenciada por UPZ

Mapa 1. Licencias de Construcción por Área de Suelo por UPZ

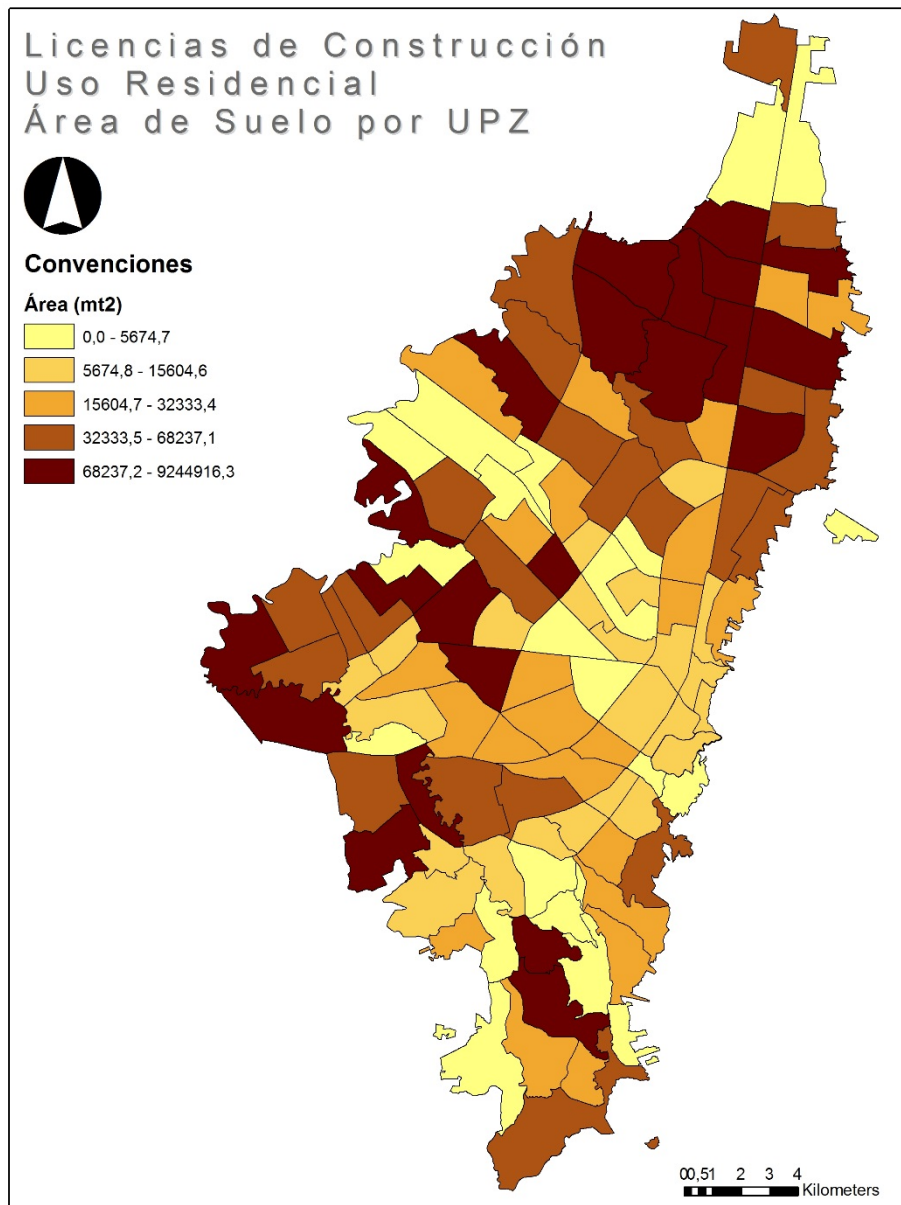


Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

Respecto al área del suelo tramitada, se evidencia un mayor desarrollo hacia el norte de la ciudad en la localidad de Suba, y en menor medida en Usaquén, Fontibón, entre

otras localidades. En este mapa también se resalta que el centro de Bogotá no ha sido objeto realmente de procesos de desarrollo urbano en la última década.

Mapa 2. Licencias de Construcción para Usos Residencial por Área de Suelo por UPZ

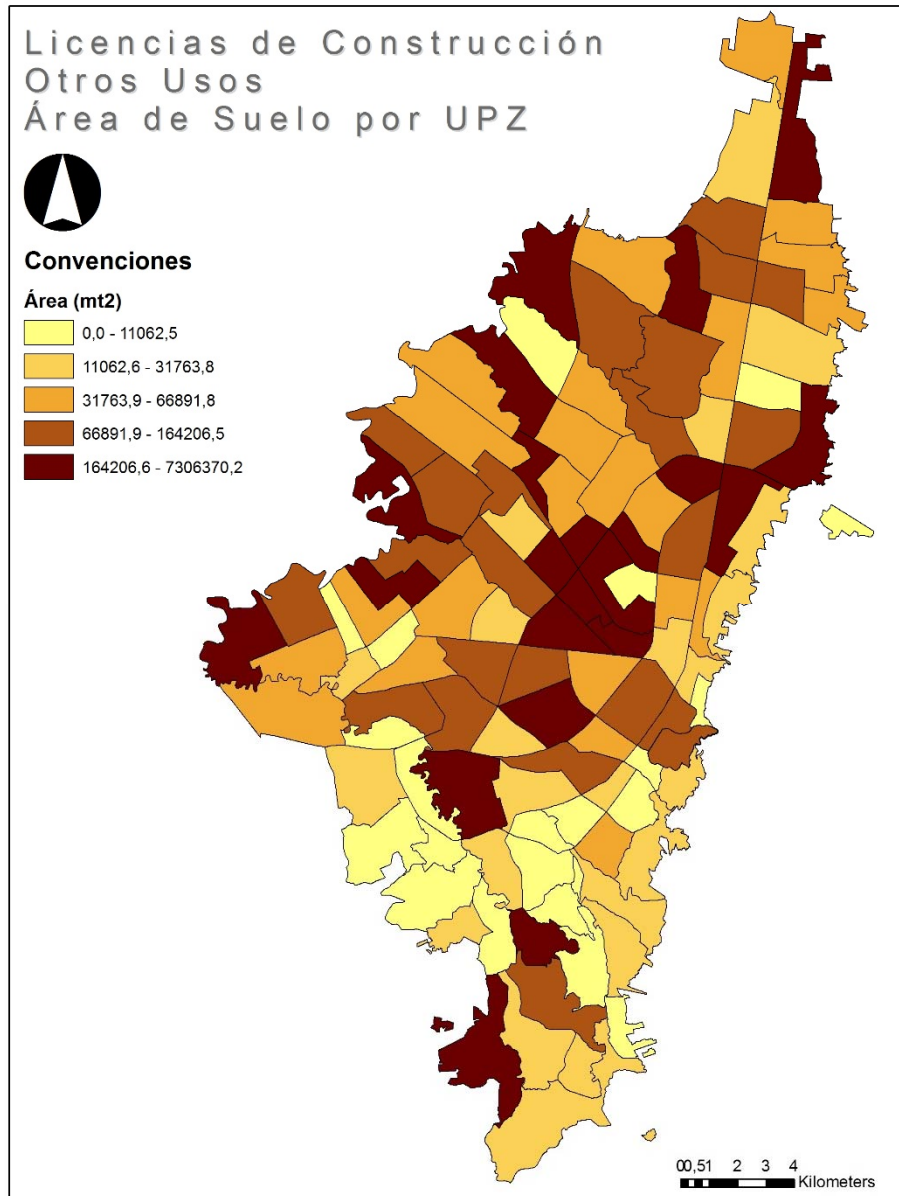


Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

En términos de área objeto de licencia de construcción se evidencia fuertemente el crecimiento de la ciudad hacia el norte y sur, especialmente en el noroccidente. En

este mapa es aún más claro que el desarrollo urbano del centro de Bogotá es mínimo en comparación con las demás zonas de la ciudad, el área de suelo que ha aportado el centro para uso residencial ha sido prácticamente inexistente.

Mapa 3. Licencias de Construcción para Otros Usos por Área de Suelo por UPZ



Fuente: Mapa elaborado por el autor del presente trabajo con base en la información del Registro Local de Obras de Carácter Público y Privado en Bogotá D.C.

En términos de área tramitada para licencias de obra nueva, se debe resaltar como positivo el desarrollo sobre el eje de la Calle 26, ya que dentro de la estructura

socioeconómica este sector juega un papel relevante al ser un elemento articulador entre el centro y el aeropuerto. Adicionalmente, como respuesta a su importancia dentro de la estructura de la ciudad, es objeto de una centralidad y de una operación estratégica. Por lo demás, en varias UPZs localizadas en la periferia se dio una intensa actividad constructiva para desarrollar usos diferente al uso residencial.