



LA RELEVANCIA DE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ. CASO ZONA LA ACADEMIA-GUAYMARAL*

THE IMPORTANCE OF MODIFYING BOGOTA'S URBAN PLANNING REGULATION. THE "ACADEMIA-GUAYMARAL" CASE

SONIA MARÍA PINZÓN MEJÍA†**

*Fecha de recepción: 1° de junio de 2018
Fecha de aceptación: 6 de noviembre de 2018
Disponible en línea: 30 de diciembre de 2018*

RESUMEN

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico e indispensable para orientar el desarrollo físico del territorio y para regular los usos del suelo del mismo. En el caso de Bogotá si bien cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial, éste se encuentra desactualizado y desajustado con la realidad actual del Distrito. Esta divergencia entre la realidad y lo establecido en el POT ha generado afectaciones tanto urbanísticas como ambientales en ciertos sectores de la ciudad como lo es las UPZ LA ACADEMIA Y GUAYMARAL en donde, gracias a la desactualizada catalogación de su suelo, ha sido una zona abandonada por las entidades públicas, que se resumen en ausencia de servicios públicos, inundaciones, falta de vías idóneas para un sector educativo, entre otros. Así las cosas, resulta a todas luces relevante analizar la necesidad o no de elaborar o revisar el Plan de Ordenamiento Territorial actual

* Trabajo elaborado en el marco de la Especialización en Derecho Urbanístico.

** Sonia María Pinzón Mejía† (1987-2018), Abogada, Especialista en Derecho urbanístico de la Pontificia Universidad Javeriana.

para evitar el aumento de los perjuicios causados en la Zona Guaymaral- La Academia.

Palabras clave: Plan de Ordenamiento Territorial. Componentes del POT. Revisión y vigencia del POT. Clasificación del suelo. Determinantes ambientales. Unidad de Planeación Zonal.

ABSTRACT

Territorial Arrangement Planning is a basic and essential tool to guide the physical development of the territory and to regulate land uses of the same. In Bogotá's case, if it counts with a Territorial Arrangement Planning, this is outdated and mismatched with the current reality of the District. This divergence between reality and what is established in POT it has generated both urban and environmental effects in certain sectors of the city like UPZ LA ACADEMIA Y GUAYMARAL where, thanks to the outdated land's cataloging, it has been an abandoned area for public entities, that in resume is absence of public services, floods, lack of suitable roads for an educational sector, among others.

With that in mind, it is clearly relevant to analyze the need or not to elaborate or revise the current Territorial Planning Plan to avoid the increase of the damages caused in the Zone Guaymaral- La Academia.

Keywords: Territorial: Territorial Arrangement Planning (TAP), TAP components, Review and validity of POT, Land Calification, Environmental determinants, Zonal Planning Unit.

INTRODUCCIÓN

El mundo está en constante movimiento; la tecnología, la infraestructura, la movilidad, la manera de enseñar y hasta los comportamientos de las personas al convivir con los demás van mutando más rápido de lo que la sociedad misma se esperaba.

Ello se puede dilucidar de manera clara en el marco de las ciencias jurídicas, que aunque persigue facilitar las relaciones entre las personas mediante la creación de reglas que rigen en la comunidad y sus actos, la conducta de la sociedad y las actividades que las desarrollan día a día van mucho más rápido que la expedición de normas que las controlan o las facilitan, dejándolas tácitamente inaplicables y hasta proscritas que termina en el mejor de los casos, protegiendo

parcialmente a dichas relaciones, o, en el peor de los escenarios, protegiendo a los bienes jurídicos errados, dejando sin defensa a los que sí requieren de salvaguardia.

De suerte que, muchas normas vigentes no incluyen lo que debería incluir, generando incertidumbres en varios asuntos, lo cual, las demás fuentes jurídicas toman gran preponderancia al regular, reglamentando, interpretando ciertas actividades de la comunidad, como lo son los decretos, los acuerdos, las ordenanzas, la jurisprudencia y la doctrina.

Un claro ejemplo de esto es el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá que si bien ha sido elaborado y modificado y actualmente vigente, no se acompasa con la realidad de la metrópolis que existe hoy en día.

Aun cuando diferentes propuestas han sido formuladas para modificar o cuando menos actualizar el POT capitalino, ora por una inquietante forma de ponerlo a funcionar, ora por procesos judiciales que se han atravesado, muchas zonas de Bogotá no han podido desarrollar y crecer ordenadamente por la falta de norma que lo permita, de acuerdo a su estado actual.

Prueba de ello ha sido lo ocurrido en las UPZ 2 LA ACADEMIA y 3 GUAYMARAL en donde al no tener claridad de su clasificación, ninguna entidad se ha hecho cargo de su desarrollo y protección, generando catastróficos daños de movilidad, ambientales y urbanísticos, como se verá en el documento.

Así las cosas, se busca con la presentación de este proyecto demostrar con un ejemplo claro de una zona determinada, de la imperiosa necesidad de contar con una urgente modificación o una nueva elaboración y aprobación de un PLAN DE ORDENAMIENTO DE BOGOTÁ para el Distrito Capital, ya que en el momento sectores como el analizado necesitan claridad normativa para su amparo y desarrollo.

1. CONTEXTUALIZACIÓN GENERAL DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1.1. DEFINICIÓN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Previo a entrar a analizar el caso concreto, es prioritario tener en cuenta qué es un Plan de Ordenamiento Territorial.

Conforme a lo consagrado en el artículo 9° de la Ley 388 de 1993 el Plan de Ordenamiento Territorial o POT ha sido denominado como “*el conjunto de*

objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Para el doctrinante Pedro Morcillo, el POT hace referencia al instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal (Morcillo, 2007. Pág. 332 y 333). Argumentando igualmente que se trata del resultado de la aplicación de la norma de la Constitución que menciona la función social y ecológica de la propiedad y de la prevalencia del interés público sobre el privado (Morcillo, 2007. Pág. 332 y 333)¹.

De acuerdo con estas definiciones es acertado afirmar que el Plan de Ordenamiento Territorial es un compilado de elementos esenciales para ordenar el territorio a nivel municipal o Distrital, como lo son (entre otros) estrategias y directrices que establecen el uso del suelo, la protección de los recursos naturales y el aprovechamiento efectivo del suelo, todo ello dentro del marco de los caros principios constitucionales de la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

En otras palabras, es el POT el elemento principalísimo para poder estructurar el territorio ya sea Distrital o municipal.

Para tal efecto, y en atención a lo estipulado en la misma Ley de Ordenamiento Territorial, el propósito del POT es, por un lado orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y por el otro Dirigir y regular los usos del suelo del territorio local, que lo autoriza para dictar y aplicar normas de carácter urbanístico (Morcillo, 2007. Pág. 332 y 333).

1.2. COMPONENTES DEL POT Y CLASIFICACIÓN DEL SUELO

En atención a lo exigido por la Ley 388 de 1997², un POT debe contener: i) un componente general del plan “*el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo*”³, ii) un componente urbano que abarca las normas, los programas y las políticas requeridas para conducir y dirigir el desarrollo físico urbano; y iii) un componente rural contentivo de

1 Morcillo Dosman, Pedro Pablo. (2007). Derecho Urbanístico Colombiano. Historia, derecho y gestión. Editorial Temis. Bogotá. Pág. 332 y 333.

2 Artículo 11 Ley 388 de 1997.

3 Artículo 11 Ley 388 de 1997.

normas, acciones, políticas y programas cuya finalidad está directamente relacionada con la certificación de una “*adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo*”⁴.

Como lo afirma el doctor Fernando Galvis, “los componentes son el general, el urbano y el rural. El componente general comprende: objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo. El componente urbano incluye: políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano. El componente rural se refiere a: políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal y la conveniente utilización del suelo (Galvis, 2014, pág. 214)”.

En vista de ello, son tres los componentes del POT que son: el general, el urbano y el rural.

De cara al componente general, el artículo 12 de la Ley 388 de 1997, se encuentra, entre otros contenidos la clasificación del territorio en suelo urbano, rural, y de expansión urbana.

La **clasificación de los usos del suelo** es uno de los pilares fundamentales para poder planear un municipio adecuadamente, pues mediante esta división permite una mejor calidad de vida de los ciudadanos. Según el doctor Galvis “si no se dijera ni una palabra al respecto, las ciudades podrían tener suelos mezclados y esto deterioraría la calidad de vida de los habitantes, cuyas viviendas podrían estar al lado de un lupanar, de un bar de mala muerte o de un motel” (Galvis, 2014, pág. 237).

Aun cuando el artículo 12 citado hacía mención a los usos del suelo como parte del componente general, el artículo 30 de esta misma normatividad menciona sin asomo de dudas que la clasificación del uso del suelo está compuesta de manera amplia a estos tres usos: urbano, rural y de expansión urbana, añadiendo de forma novedosa dos categorías opcionales al uso del suelo, como son el suelo suburbano y de protección.

El artículo 31 de la Ley 388 define al **suelo urbano** así: “*Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes pri-*

4 Artículo 11 Ley 388 de 1997.

marías de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario”.

De acuerdo a lo exigido en la ley regulatoria los suelos de uso urbano hacen referencia a: i) áreas destinadas por el POT a suelo urbano; ii) que tengan infraestructura primaria para poder edificar; iii) deberán ser delimitadas por perímetros, y iv) dichos perímetros no podrán ser mayores que el fijado de servicios públicos.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley de Ordenamiento Territorial, concretó como el **suelo de expansión urbana** como “*la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social”.*

Como lo resume de manera clara el doctrinante Morcillo, el uso de expansión urbana está compuesto por: “dos factores para la determinación de esta subcategoría: previsión de crecimiento de la ciudad y dotación de infraestructura” (Morcillo, 2012, Pág. 235).

Dicho de otro modo, este uso del suelo hace referencia al territorio con ánimo de convertirse en urbano en el cual se pretende desarrollar el crecimiento de un municipio o distrito, contando para el efecto infraestructura primaria para su propósito. Y está ligada con la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.

Con ocasión al **suelo rural**, el artículo 33 de la Ley 388 la precisa de la siguiente manera: *los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.*

Sobre este punto, es pertinente recordar lo manifestado por el doctrinante Galvis Gaitán que deja de presente la relevancia de este territorio, señalando que esas zonas además de permitir rememorar de cómo era el territorio antes de

urbanizarlo a la ciudad, contiene elementos esenciales para la vida de la ciudad como lo son las tareas agropecuarias que debe separarse y regularse frente al uso urbano, so pena de generar en desequilibrio entre el orden social del campo y el orden jurídico de la ciudad (Galvis, 2014, Pág. 243).

El **suelo suburbano**, según la Ley 388 hace parte de la categoría de suelo rural, en donde se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, sin tener el ánimo de convertirse en suelo urbano (como lo es el de expansión urbana).

Finalmente, **el suelo de protección**, como su nombre lo indica son territorios que por sus características necesitan especial protección, poniendo restricciones en la posibilidad de urbanizarse. Ejemplos de ellos son las reservas forestales y las zonas de humedales.

En suma, para el desarrollo adecuado de un territorio hay que tener en cuenta las estrategias, planes y programas determinadas a través de los Planes de Ordenamiento Territorial de las entidades territoriales, las cuales deberán ser delimitadas conforme a la clasificación del uso del suelo dictaminado de manera general por la normatividad de ordenamiento territorial.

1.3. PROCEDIMIENTO PARA APROBAR EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Con el ánimo de poder comprender la situación ocurrida en la ciudad de Bogotá en relación con el denominado coloquialmente el PETROPOT (que será expuesto posteriormente), es indispensable explicar de manera breve el procedimiento para elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con lo fijado por los artículos 2, 3, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998.

La primera etapa del proceso es denominada como *la etapa preliminar*, que en palabras del doctor Morcillo: tiene por objeto sentar las bases de las actividades que han de realizarse en la elaboración del POT (Morcillo, 2007. Pág. 347).

En este periodo **se valora** la elaboración del POT, la cual es desarrollada por el Alcalde, analizando la factibilidad del plan. También en esta fase se **establece el alcance** del Plan, elaborando los cronogramas y su contenido, recibiendo acompañamiento del Concejo y la ciudadanía. Finalmente se **pre diagnostica** la situación actual del territorio mediante documentación generada por el POT vigente y se manifiesta de manera preliminar las necesidades de la zona que se requiere, con la imperiosa presencia tanto del Concejo municipal como de la comunidad.

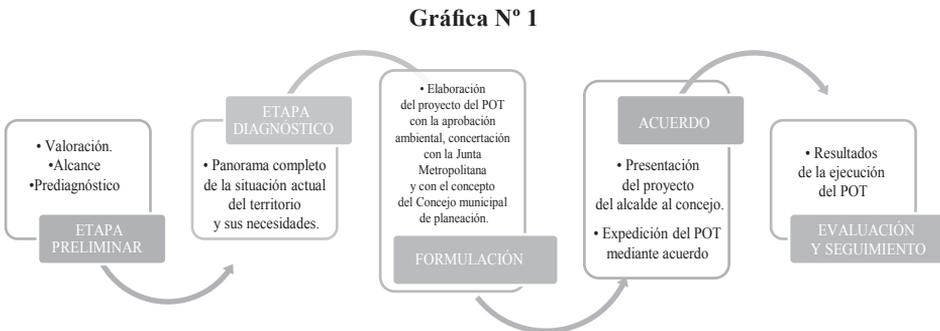
La segunda etapa es llamada como **diagnóstica** en donde se investiga de manera exhaustiva la realidad del territorio, la cual debe estar acompañada por grupos de investigación, documentación, mapas, audiencias públicas para poder identificar los vacíos existentes en el municipio de forma actual y completa y generar un proyecto colectivo de territorio.

El tercer ciclo del procedimiento es el de **formulación**, en donde se toman las decisiones relevantes del ordenamiento territorial, cuyos resultados son los documentos técnicos de soporte, el documento resumen y el proyecto de Acuerdo Municipal expedido por el Concejo municipal (Morcillo. 2007. Pág. 349).

La cuarta fase hace referencia a la expedición del Acuerdo Municipal, la cual está compuesta por la presentación formal del proyecto por parte del Alcalde al Concejo Municipal y su debida expedición debe realizarse dentro de los sesenta días a su presentación, so pena de perder esa competencia y transferirla al Alcalde para aprobarla mediante decreto.

La etapa final del proceso es la evaluación y seguimiento en donde el Consejo Consultivo del Ordenamiento analizan los resultados de la ejecución del POT.

Veamos de manera gráfica el mentado procedimiento:



Fuente: Elaboración propia.

1.4. VIGENCIA Y REVISIÓN DEL PLAN

a) Vigencia del POT

Los planes deben definir la vigencia o plazo de sus diferentes contenidos. La ley no le da libertad a la administración para fijar los plazos, sino que los dictamina en tres: corto, mediano y largo, en lo atinente al tipo de contenido del que se trate.

Por ello, el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 indica que, i) cuando se trata de contenido estructural tendrá una vigencia de largo plazo, que significa que su vigencia corresponde como mínimo tres periodos constitucionales de las administraciones distritales o municipales. ii) cuando estamos frente al contenido urbano de mediano plazo, tendrá una vigencia de dos periodos constitucionales de la administración municipales o distritales municipales o distritales. iii) cuando estamos frente al contenido urbano de corto plazo, tendrá una vigencia de un periodo constitucional de la administración municipal o distrital.

No obstante a ello, este mismo artículo no dejó ningún asomo de duda que si al culminar el plazo de vigencia dispuesto no ha adoptado un nuevo POT, **el anterior seguirá vigente.**

b) Revisión del POT

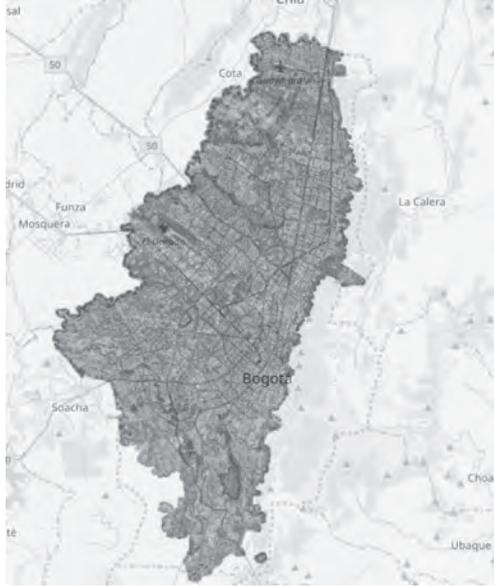
Esta figura jurídica aplicaría para situaciones específicas y taxativas en la Ley de Ordenamiento Territorial, las cuales son:

- Cambios importantes en las previsiones sobre población urbana.
- La dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo.
- Necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana.
- Ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital.

Tal y como lo indica el Decreto 4002 de 2004, la revisión y el ajuste del POT puede realizarle por regla general el concejo, al inicio del periodo constitucional del nuevo alcalde, y de manera excepcional el alcalde podrá iniciar el proceso de revisión del plan en cualquier momento por razones excepcionales de interés público, fuerza mayor o caso fortuito ya sea por declaratoria de desastre o calamidad pública por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico o por los resultados de estudios técnicos sobre amenazas y riesgos que evidencien la recalificación de áreas de riesgo no mitigable.

2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.

Gráfica N° 2



Gráfica extraída de la página web de la Secretaría Distrital de Planeación.

Bogotá, según el historiador Benjamín Gaitán, nació y vivió alrededor de sus plazas, los grandes espacios de circulación, de encuentro, de comercio de todo tipo, los espacios simbólicos de la presencia de España en la nueva villa, el ordenador de las ciudades (...) no contaban las agrupaciones precolombinas de los muiscas ni de los otros grupos nativos con calles o plazas, según el trazado octogonal, como la forma como deben ser las ciudades. Otro orden de vías, otras normas para agrupar las construcciones eran las características chibchas desde el altiplano hasta la sierra nevada (Gaitán, 2010, Pág. 11).

En palabras del doctrinante Víctor Lemus, antes de la llegada de los españoles a Santafé, el territorio era desordenado sin connotación de ciudad pues los habitantes eran indígenas. Con la presencia de España se implementaron los órdenes de la corona en los suelos colonizados para su organización y por ello, cada plaza mayor debía ser bordeada por la iglesia, las casas de los fundadores, el cabildo y las cárceles (Lemus, 2006, Pág. 40).

Desde el año 1847 Bogotá comenzó a organizar su territorio, separando la urbe de las ejidales y terrenos comunales, demarcando las manzanas, imponiendo sanciones a infracciones urbanísticas como por ejemplo la falta de concor-

dancia entre el plano y la construcción realizada, expidiendo acuerdos municipales controlando la edificación y exigiendo de cierta manera la existencia de servicios públicos en la zona a construir.

Después del fracaso de Le Corbusier en los años 50's en Bogotá con sus propuestas innovadoras de ordenamiento territorial, que consistía entre otras con destruir el centro de la ciudad, el denominado gran planificador de Bogotá y alcalde de esa ciudad Jorge Gaitán, revolucionó al urbanismo en la capital.

De acuerdo con lo ampliamente explicado por Fernando Galvis, Gaitán llevó su proyecto más allá de la construcción de vivienda, solucionando problemas de servicios públicos, de transporte y de educación en Bogotá (Galvis, 2014, Pág. 359 y 360) Aun cuando dicho proyecto fue desarrollado en ciertos apartes mediante otros gobernantes, han pasado más de 50 años sin que esos planes urbanísticos no han sido materializados.

Desde 1989 con la expedición de la Ley 9, y con la expedición de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial se armó con dientes jurídicos para elaborar, organizar y exigir un ordenamiento territorial en nuestro país.

Contando con una regulación básica del ordenamiento territorial, Bogotá elaboró su primer Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2000, mediante el Decreto 619 de ese mismo año, revisado mediante el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004, estableciendo los componentes ajustados por la Ley 388 de 1997, fijando las políticas generales y básicos para la Bogotá de ese entonces, incluyendo los instrumentos de gestión del suelo como planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los sistemas de reparto de cargas y beneficios, los instrumentos de planeación como los planes maestros, las unidades de planeamiento zonal, planes de implantación, planes de reordenamiento, tratamientos urbanísticos, entre otros.

Habida cuenta de la magnitud y complejidad de una ciudad como Bogotá, su ordenamiento territorial y su planeación se ha dividido en los diferentes planes maestros, planes de ordenamiento zonal, unidades de planeamiento zonal, los planes directores para parques, los planes de implantación, los planes de regularización y manejo, los planes de reordenamiento, los planes de ordenamiento minero ambiental las demás reglamentaciones urbanísticas y, en general, las disposiciones contenidas en cualquier otro tipo de acto administrativo de las autoridades competentes, referidas al ordenamiento del territorio del Distrito Capital, tal y como consta en el artículo 43 del Decreto 190 de 2004.

Dicha planeación a través de los planes mencionados previamente, deben sujetarse a lo reglamentado a través del POT, como lo es la clasificación del

uso del suelo determinado respetando para su organización si se trata de suelo urbano, rural, de protección, suburbano y de expansión urbana.

Con ocasión a la UPZ, el Glosario Técnico Catastral lo define como: Unidades territoriales conformadas por un barrio o conjunto de barrios, tanto en suelo urbano como en suelo de expansión, que mantienen unidad morfológica o funcional. Estas unidades son un instrumento de planeamiento a escala zonal y vecinal, que condiciona las políticas generales del plan en relación con las particulares de un conjunto de barrios (UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO- IGAC. <https://www.catastrobogota.gov.co/es/node/487>).

De conformidad con los planos adjuntados al POT de Bogotá se establecieron las siguientes 117 UPZ, así:

Gráfica N° 3



Elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación⁵

5 Ciudad Jardín, Restrepo, Los Andes, Doce de Octubre, Los Alcázares, Parque Salitre, Apogeo, Bosa Occidental, Bosa Central, El Porvenir, Tintal Sur, La Candelaria, El Refugio, San Isidro - Patios, Chico Lago, Chapinero, El Mochuelo, Monte Blanco, Arborizadora, San Francisco, Lucero, El Tesoro, Ismael Perdomo, Jerusalem, Las Ferias, Minuto de Dios, Boyacá Real, Santa

En razón a las modificaciones físicas de la ciudad, a las necesidades de los habitantes y en general por la dinámica del desarrollo de Bogotá que va a otra velocidad que las normas que la rige, el ex Alcalde Gustavo Petro, expidió el Decreto 364 de 2013 por el cual de manera excepcional modificó al POT compilado en el Decreto 190 de 2004.

Este Decreto que si bien fue expedido de manera irregular por el Alcalde (teniendo en cuenta la competencia del Concejo Distrital para modificar el POT como claramente lo establece la Ley 388), actualizó las normas del POT en tratándose de estructura vial, servicios públicos, ampliación del uso de expansión urbana, destinación y uso de suelos, índices de edificabilidad, entre otros.

La expedición del denominado coloquialmente PETRO POT generó muchas oportunidades para que zonas abandonadas por la falta de claridad del uso del suelo y sobre todo de las entidades encargadas para su mantenimiento y desarrollo pudieran exigir sus derechos y conseguir de manera efectiva la atención y protección tanto del territorio, como a sus habitantes, llenando los problemas presentados por el crecimiento de la ciudad en los últimos años.

Sin perjuicio de ello y pese a las bondades de esa modificación, al haber sido expedido bajo procedimientos ilegales, pues el Alcalde se atribuyó competencias propias del Concejo Distrital al modificar el POT vigente, fue demandado y suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado a través de auto del 27 de marzo de 2014.

Así las cosas, en la actualidad, la normatividad vigente de ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá es el Decreto 190 de 2004 que compila los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, normas que conforme al presente artículo no se ajusta a las necesidades de la Bogotá de hoy.

Cecilia, Bolivia, Garcés Navas, Engativa, Jardín Botánico, Alamos, Fontibón, Fontibón San Pablo, Zona Franca, Ciudad Salitre Occ., Granjas de Techo, Modelia, Capellanía, Aeropuerto el Dorado, Américas, Carvajal, Castilla, Kennedy Central, Timiza, Tintal Norte, Calandaima, Corabastos, Gran Britalia, Patio Bonito, Las Margaritas, Bavaria, Santa Isabel, La Sabana, Ciudad Montes, Muzu, San Rafael, Zona Industrial, Puente Aranda, San José, Quiroga, Marco Fidel Suárez, Marruecos, Diana Turbay, San Blas, Sosiego, 20 de Julio, La Gloria, Los Libertadores, Sagrado Corazón, La Macarena, Las Nieves, Las Cruces, Lourdes, La Academia, Guaymaral, San Jose de Bavaria, Britalia, El Prado, La Alhambra, Casa blanca suba, Niza, La Floresta, Suba, El Rincón, Tibabuyes, Galerías, Teusaquillo, Parque Simón Bolívar - CAN, La Esmeralda, Quinta Paredes, Ciudad Salitre Oriental, Venecia, Tunjuelito, Paseo de los Libertadores, Verbenal, La Uribe, San Cristobal Norte, Toberin, Los Cedros, Usaquén, Country Club, Santa Bárbara, La Flora, Danubio, Gran Yomasa, Comuneros, Alfonso López, Parque Entrenubes, Ciudad Usme.

3. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS UPZ LA ACADEMIA Y GUAYMARAL

Gráfica N° 4



Elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación

Gráfica N° 5



Elaborado por el IGAC y extraído del Mapa 2 del Decreto 469 de 2003

Uno de los ejemplos trascendentes en donde se denota los inconvenientes presentados por los problemas de cambios de normatividad del POT de Bogotá y la incongruencia entre lo exigido normativamente y la realidad del territorio es lo ocurrido en las UPZ 2 LA ACADEMIA y la UPZ 3 GUAYMARAL, ubicados en la parte noroccidental de Bogotá. (ver diagramas N° 2 y 3 que anteceden)

Con la expedición del Decreto 469 de 2003 (y especialmente el mapa N° 13 que es parte integral de la revisión del POT vigente) las UPZ 2 y 3 han sido catalogados en su gran mayoría en suelo rural y de expansión urbana y con una pequeña minoría de suelo urbano (ver diagrama N° 4)

Ello implicaría que las competencias para la realización de obras viales, de acueducto y alcantarillado, de luz, gas, entre otras, no estaban clarificadas, pues, existía dudas de si las obligaciones estaban en cabeza de la Alcaldía Local de Suba, de la CAR, o al Distrito Capital directamente y por lo mismo muchas de ellas o bien no fueron realizadas o bien fueron hechas por los mismos ciudadanos residentes de la zona.

Un año después, mediante la expedición del Decreto 190 de 2004 con el ánimo de implementar correctamente los sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios reglamenta los planes zonales que aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar, lo cual aplicaba a la zona objeto de análisis.

En razón a la falta de organización urbanística y particularmente en la infraestructura vial en el norte de Bogotá, haciendo uso del Decreto 190, en el año 2010, mediante la expedición del Decreto 43, fue adoptado el Plan Zonal del Norte.

Este instrumento de planeación Distrital tiene las siguientes características y propósitos:

- El área de aplicación está situada entre los corredores biogeográficos regionales, conformados por los cerros orientales y la cuenca del río Bogotá y limita con estructura ecológica principal Distrital.
- El área del borde norte está conformada por suelo rural, de expansión urbana, suelo urbano y suelos de protección ambiental.
- Busca ocupar el suelo urbano y de expansión urbano, aportando a la conectividad ambiental regional, la integración urbana regional y a la consolidación del modelo de ocupación del suelo planteado en el POT de ese momento.

- Otro de los propósitos del POT es definir las estrategias requeridas para evitar construcciones en áreas de zonas de amenazas de inundaciones.
- Adición a ello, persigue la especial protección ambiental de la zona, preservando el interés general sobre el interés particular.
- Frente a la infraestructura vial de suelos de expansión urbana pretende ajustar las secciones viales, por consideraciones técnicas y urbanísticas.
- También se buscaba contribuir a la consolidación de la estructura urbana mediante el desarrollo de una red de espacio públicos.
- Mediante este POZ se podía aclarar las imprecisiones cartográficas del sector y poder definir cuál suelo es urbano, rural, de protección y de expansión urbana.
- Por último se pretende evitar el desarrollo informal de la zona, garantizando protección a los elementos de la Estructura Ecológica Principal, accesibilidad de servicios públicos, una estructura urbana que permita la articulación entre las nuevas zonas de vivienda y espacios públicos y movilidad y conectividad eficiente. (Ver parte motiva del Decreto 43 de 2010).

La expedición del Decreto 190 de 2004 y del denominado Decreto del POT, generaron incongruencias entre la clasificación de los usos del suelo, de las funciones de las entidades competentes para los diseños, la construcción y la adecuación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos desde las vías, andenes, acueducto y alcantarillado, canales, vallados entre otros.

Ello generó que en las UPZ 2 y 3 estaban huérfanas con ocasión a las obligaciones de las entidades públicas, suscitando una imposibilidad de servicios públicos requeridos, que a la postre se materializó en una invasión de ilegalidades tales como construcciones ilegales, apertura de escombreras irregulares, paso indiscriminado de volquetas en las vías públicas, taponamiento de canales y vallados y daños ambientales catastróficos generados por las conductas ilegales y por la ausencia del Estado en la protección y control de dicha zona.

Aun cuando los residentes de las UPZ plurimencionadas presentaron quejas, quejas, derechos de petición y hasta tutelas en las distintas entidades públicas para que tomara medidas de control y corrección de las inundaciones, infecciones y afectaciones morfológicas del sector, entidades como la Secretaría de Movilidad, el IDU, la CAR, la UAESP, la Secretaría Distrital de Planeación y la Alcaldía Local de Suba se tiraron la pelota, argumentando de la falta de claridad en las normas aplicables para el sector (Ver Oficios SDM-DTI-119022 de 2013, 20132151418321, VTSP-20132475, 20132250121961).

Como si no hubiese suficiente con la enmarañada normativa existente, con el cambio de Gobierno ora por el escándalo del Ex Alcalde Samuel Moreno ora por la nueva elección de Alcalde, esa maraña se volvió una bola de nieve que impidió el desarrollo del sector.

Con la llegada al poder del doctor Gustavo Petro, las normas urbanísticas existentes fueron derogadas (como por ejemplo la normatividad del POT), expidiendo de manera irregular una nueva modificación del POT, mediante el denominado PETROPOT Decreto 364 de 2013.

Si bien con esta nueva modificación se podían zanjar ciertos inconvenientes y lagunas jurídicas respecto del desarrollo de la zona norte bajo análisis, dándole claridad de la clasificación del uso del suelo, de la inclusión en las vías en sus planes de infraestructura, fijando de manera objetiva quienes son las entidades encargadas de los problemas ambientales, de servicios públicos y de infraestructura vial, no se pudo concretar en razón a la suspensión provisional de la misma, debido a su expedición sin cumplir con las exigencias legales, tal y como lo expuso el Consejo de Estado mediante el Auto CE-624 de 2014.

Esta suspensión provisional conllevó a una confusión tanto jurídica como técnica de la norma que se debía aplicar en Bogotá, ya sea en el inicio, desarrollo y finalización de proyectos urbanísticos presentados antes en ejecución y después de la suspensión del PETROPOT que hasta la fecha no se ha solucionado en su totalidad.

Como se puede deducir de la lectura de la sentencia expedida por el Juzgado Administrativo de Bogotá el 31 de agosto de 2017⁶, decidiendo una acción popular presentada por uno de sus residentes en representación de la comunidad, estas confusiones normativas trajeron daños trágicos al sector de tipo ambiental, de salubridad, de sanidad, de infracciones de normas urbanísticas, de la infraestructura vial, poniendo en grave peligro de una comunidad prioritaria como lo son los niños que en razón a las numerosas instituciones educativas fueron víctimas por las inundaciones por afectaciones morfológicas en la creación ilegal de escombreras, taponamientos de vallados que trajeron enfermedades y virus.

Las afectaciones evidentes de la zona también fueron demostradas mediante videos, fotografías allegadas por la comunidad dentro del expediente anteriormente aducido, así como la tesis de grado de los estudiantes de los Andes

6 Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Bogotá Acción Popular N° 110013331013201000003 presentada por Gimnasio la Montaña.

Rafael Unda y David París denominada como *Adecuación del espacio público y redistribución del derecho de vía de la vía Los Arrayanes (Calle 209, La Inmaculada)* en donde dejan constancia del estado de las vías, de la inexistencia de andenes en las vías, del taponamiento de los canales y vallados.

Presentamos algunas de las fotografías extraídas de los documentos citados:

Gráfica N° 6



Extraída del video que hace parte del expediente de la acción popular 2010-003 y se evidencia la existencia de una escombrera ilegal en la zona

Gráfica N° 7



Extraída del expediente de la acción popular 2010-003 y se evidencia la existencia del cambio de la morfología del suelo por el material de escombros

Gráfica N° 8

Extraída del expediente de la acción popular 2010-003 y se evidencia la existencia del daño ambiental ocasionado en los humedales del sector

Gráfica N° 9

Extraída de la tesis de grado de los ingenieros Rafael Unda y David París en donde consta la inexistencia de andenes ni ciclorutas en la vía.

En suma, la existencia de incongruencias entre las normas vigentes, suspendidas y demoras en sus aplicaciones, así como en la falta de modificaciones de los POT y sus instrumentos de planificación y gestión pueden además de impedir la realización de proyectos urbanísticos fundamentales para el desarrollo de las ciudades, causar daños catastróficos tanto a nivel ambiental, como sanitario y salubre como ha ocurrido en los últimos diez años en las UPZ La Academia y Guaymaral.

CONCLUSIONES

Habida cuenta de lo expuesto a lo largo del presente artículo, las conclusiones finales son las siguientes:

- El POT es un compilado de elementos esenciales para ordenar el territorio a nivel municipal o Distrital, como lo son (entre otros) estrategias y directrices que establecen el uso del suelo, la protección de los recursos naturales y el aprovechamiento efectivo del suelo, todo ello dentro del marco de los caros principios constitucionales de la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.
- El POT está integrado por tres componentes: el general, el urbano y el rural.
- La clasificación de los usos del suelo es uno de los pilares fundamentales para poder planear un municipio adecuadamente, pues mediante esta división permite una mejor calidad de vida de los ciudadanos.
- Los componentes de manera amplia son: urbano, rural, de expansión urbana, el suelo suburbano y de protección.
- Para el desarrollo adecuado de un territorio hay que tener en cuenta las estrategias, planes y programas determinadas a través de los Planes de Ordenamiento Territorial de las entidades territoriales, las cuales deberán ser delimitadas conforme a la clasificación del uso del suelo dictaminado de manera general por la normatividad de ordenamiento territorial.
- El procedimiento para aprobar y modificar un POT está regulado y reglamentado y por lo mismo debe sujetarse a la norma, so pena de declararlo nulo.
- Bogotá elaboró su primer Plan de Ordenamiento Territorial en el año 2000, mediante el Decreto 619 de ese mismo año, revisado mediante el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 de 2004, estableciendo los componentes ajustados por la Ley 388 de 1997, fijando las políticas generales y básicos para la Bogotá de ese entonces, incluyendo los instrumentos de gestión del suelo como planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los sistemas de reparto de cargas y beneficios, los instrumentos de planeación como los planes maestros, las unidades de planeamiento zonal, planes de implantación, planes de reordenamiento, tratamientos urbanísticos, entre otros.

- En la actualidad, la normatividad vigente de ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá es el Decreto 190 de 2004 que compila los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, normas que de acuerdo al presente análisis no se ajusta a las necesidades de la Bogotá de hoy.
- Las UPZ 2 LA ACADEMIA y la UPZ 3 GUAYMARAL son obvios ejemplos en donde se denota los inconvenientes presentados por los problemas de cambios de normatividad del POT de Bogotá y la incongruencia entre los exigido normativamente y la realidad del territorio.
- La expedición del Decreto 190 de 2004 y el POT, generaron incongruencias entre la clasificación de los usos del suelo, de las funciones de las entidades competentes para los diseños, la construcción y la adecuación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos desde las vías, andenes, acueducto y alcantarillado, canales, vallados entre otros, que trajo como consecuencia que en las UPZ 2 y 3 estaban huérfanas frente a las obligaciones de las entidades públicas.
- La existencia de ese desfase entre las normas vigentes, suspendidas y demoras en sus aplicaciones, así como en la falta de modificaciones de los POT y sus instrumentos de planificación y gestión pueden además de impedir la realización de proyectos urbanísticos fundamentales para el desarrollo de las ciudades, causar daños catastróficos tanto a nivel ambiental, como sanitario y salubre como ha ocurrido en los últimos diez años en las UPZ La Academia y Guaymaral.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá D.C., 4 de julio de 1991.
- Congreso de la República. *Ley 9 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., 11 de enero de 1989.
- Congreso de la República. *Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., 22 de diciembre de 1993.
- Congreso de la República. *Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., julio 18 de 1997.
- Congreso de la República. *Ley 810 de 2003 Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., junio 13 de 2003.

- Congreso de la República. *Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá D.C., enero 18 de 2011.
- Presidencia de la República. *Decreto 879 de 1998 por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá D.C., 13 de mayo de 1998.
- Presidencia de la República. *Decreto 4002 de 2004 Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997*. Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2004.
- Alcalde Mayor de Bogotá. *Decreto 619 de 2000 Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital*. Bogotá D.C., 28 de julio de 2000.
- Alcalde Mayor de Bogotá. *Decreto 469 de 2003 Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.* Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2003.
- Alcalde Mayor de Bogotá. *Decreto 190 de 2004 “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003*. Bogotá D.C., 22 de junio de 2004.
- Alcalde Mayor de Bogotá. *Decreto 043 de 2010 Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., 29 de enero de 2010.
- Alcalde Mayor de Bogotá. *Decreto 464 de 2011 “por el cual se modifica y adiciona el decreto distrital 043 de 2010, que adoptó el plan de ordenamiento zonal del norte y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá D.C., 20 de octubre de 2010.
- Alcalde Mayor de Bogotá. *Decreto 364 del 26 de agosto del 2013 Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004*. Bogotá D.C., 26 de agosto de 2013.

Jurisprudencial

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: María Elizabeth García González. *Auto del 27 de marzo de 2014*. Expediente N° 2013-624-00. Bogotá D.C., 27 de marzo de 2014.
- Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Bogotá Acción Popular N° 11001333101320 1000003 Accionante: Gimnasio la Montaña. 31 de agosto de 2017

Doctrina

- DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Ed. Ciudad Argentina, 11 Edición 2006.
- GAITÁN, Benjamín, *La Plaza de Bolívar 470 años de historia de Bogotá*. Academia de Historia de Bogotá. Bogotá D.C., 2010.
- GALVIS Gaitán Fernando *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Temis. Bogotá D.C., 2014.
- LEMUS CHOIS, Víctor. *Planificación y control urbanístico en Bogotá desarrollo histórico y jurídico*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C., 2006
- MORCILLO DOSMAN Pedro Pablo. *Derecho Urbanístico Colombiano*. Ediciones Temis. Bogotá D.C., 2007.

- PADILLA HERNÁNDEZ, Eduardo. *Derecho Urbano*. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá D.C., Bogotá D.C., 1994.
- PENAGOS, Gustavo. *El Acto Administrativo*. Tomo II Ediciones Librería del Profesional; 7ma Edición. Bogotá D.C., 2004.
- RIVERO Jean, *Derecho Administrativo*. Editorial Dalloz. 9 Edición París. 2006.
- RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho administrativo General y Colombiano*. Editorial Temis. Bogotá D.C. 2000.
- SANTOFIMIO Jaime Orlando. *Derechos Urbanísticos, Legislación y Jurisprudencia*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2009.
- UNDA José Rafael. PARÍS David. *Adecuación del espacio público y redistribución del derecho de vía de la vía Los Arrayanes (Calle 209, La Inmaculada)*. Publicado por la Universidad de los Andes como trabajo de grado de la facultad de ingeniería. Bogotá D.C., 2016.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. Editorial Temis. Bogotá D.C., 1997.