

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y AMBIENTE

UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA A LAS ACTUACIONES ESTRATÉGICAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ, D. C.

Daniela Contreras / Jhon Mejía

Febrero de 2024



Las actuaciones estratégicas son un instrumento que prioriza amplias extensiones de la ciudad para proyectos de revitalización urbana.



Han recibido fuertes críticas por basarse en proyecciones de crecimiento poblacional inciertas, por sus impactos socioeconómicos sobre los habitantes de barrios afectados y sus efectos sobre ecosistemas estratégicos y el medio ambiente.



Su formulación y adopción deben suspenderse hasta que se llegue a un acuerdo amplio y participativo con la ciudadanía que garantice la deliberación con los habitantes afectados y el análisis técnico de sus potenciales impactos ambientales.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	APUESTAS GENERALES DEL POT DE 2021	5
3	LAS ACTUACIONES ESTRATÉGICAS Y SU LUGAR EN EL ENTRAMADO NORMATIVO	7
	3.1 Definición	7
	3.2 Competencias y modificación de las actuaciones estratégicas.....	7
	3.3 Falta de cohesión con normativa nacional.....	9
4	ELEMENTOS PROBLEMÁTICOS DE LAS ACTUACIONES ESTRATÉGICAS	10
	4.1 Proyecciones de crecimiento poblacional inciertas.....	10
	4.2 ¿Al servicio de intereses privados?	10
	4.3 Declaratoria de utilidad pública y expropiación	11
	4.4 Protección a moradores	12
	4.5 Impactos sobre el medio ambiente urbano	13
5	RECOMENDACIONES	14
	REFERENCIAS	15

1

INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 2021, la alcaldesa Mayor de Bogotá Claudia López (2020-2023) suscribió el decreto 555, “por el cual se adopta la revisión general del Plan de ordenamiento territorial de Bogotá D. C.”, en el que se establece el modelo de ciudad que, en virtud del artículo 6°-numeral 9° de la ley 1551 de 2012, se ejecutará por doce años. A pesar del logro que implica haber expedido el nuevo Plan de ordenamiento territorial (en adelante POT) de la ciudad ante los intentos fallidos de los dos gobiernos distritales anteriores, se han planteado múltiples cuestionamientos y críticas al modelo de ciudad y a las contradicciones que contiene el POT.

En este documento se hará referencia a uno de los puntos de mayor controversia: las “actuaciones estratégicas”, un instrumento de planificación complementario que fue creado por el POT y se define como “intervenciones urbanas integrales en ámbitos espaciales determinados donde confluyen proyectos o estrategias de intervención, para concretar el modelo de ocupación territorial”¹. Por medio de este nuevo instrumento se estima intervenir el 16% del territorio de la ciudad (6.899 hectáreas) (*El Espectador*, 2023, 24 de agosto), mediante veinticinco zonas delimitadas², con una inversión total

de 149 billones de pesos: 87 en infraestructura y 62 en inversión social (*El Espectador*, 2023, 24 de agosto).

Como los demás instrumentos del urbanismo, las actuaciones estratégicas deben caracterizarse por materializar la función pública del Estado. Sin embargo, al pretender una intervención de la ciudad a gran escala, impactando un porcentaje significativo del territorio, y teniendo en cuenta la falta de desarrollo conceptual y especificidad en el POT, hay incertidumbre y cuestionamientos por su eventual reglamentación e implementación. En ese sentido, la academia y los pobladores de los barrios afectados han formulado reparos sobre aspectos ambientales, socioeconómicos y de acceso a la vivienda digna.

Con el fin de recopilar estas reservas de la ciudadanía y presentarlas a la Alcaldía Mayor y al Concejo de Bogotá, una alianza entre la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y el concejal Diego Cancino convocó a cinco encuentros con académicos y moradores de zonas afectados por actuaciones estratégicas, en especial la denominada Distrito Aeroportuario, en las localidades de Engativá y Fontibón, así como las diseñadas para la localidad de Barrios Unidos: Calle 72, Polo Cultural, Pieza Río Negro y Campin 7 de Agosto.

Con este propósito se abordarán cuatro puntos. Primero, se expondrá de manera general la finalidad que, en virtud de la ley, persiguen los planes de ordenamiento territorial, así como los propósitos del POT de 2021. Segundo, se tratarán las actuaciones estratégicas, estableciendo su definición y rol en la planificación del territorio. Tercero, se hará referencia a la función pública del urbanismo y su aplicación en las actuaciones estratégicas, haciendo referencia a la protección a moradores y el derecho a la vivienda digna, así como a los impactos sobre el medio ambiente urbano. Finalmente, se expondrán las conclusiones y recomendaciones.

1 Decreto 555 de 2021, artículo 478. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=119582>

2 El artículo 478 del decreto 555 de 2021 establece las siguientes actuaciones estratégicas: 1) Lagos de Torca; 2) Nodo Toberrín; 3) Ciudadela educativa y del cuidado; 4) Telepot-Santafé; 5) Polo Cultural; 6) Pieza Río Negro; 7) Ferias; 8) Distrito Aeroportuario-Engativá; 9) Distrito Aeroportuario-Fontibón; 10) Campin 7 de Agosto; 11) Chapinero verde e inteligente; 12) Pieza Reencuentro; 13) Zona Industrial de Bogotá ZIBO; 14) Montevideo; 15) Eje Tintal; 16) Provenir; 17) Chucua La Vaca; 18) Metro Kennedy; 19) Fucha Metro; 20) Sevillana; 21) 20 de Julio; 22) Reverdecer del Sur; 23) Borde Usme; 24) Calle 72; y 25) Eje Puente Aranda.

2

APUESTAS GENERALES DEL POT DE 2021

La decisión de que los municipios y distritos cuenten con planes de ordenamiento de su territorio surgió en la ley 388 de 1997 (García Bocanegra y Henao González, 2109: 99), cuyo artículo 9° los define como:

(...) el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define 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 (...).

Los POT son también “el instrumento para ejercer la competencia constitucional de los municipios de reglamentar los usos del suelo” (García Bocanegra y Henao González, 2109: 100).

El artículo 9° de la ley 388 de 1997 establece también determinantes del ordenamiento territorial que deben ser tenidos en cuenta en la formulación de los POT, al tener una mayor jerarquía. Estos son disposiciones normativas sobre: 1) la conservación y protección del ambiente y de los ecosistemas y de riesgos de desastres; 2) áreas de interés para el derecho a la alimentación; 3) patrimonio cultural; 4) infraestructura vial, férrea, portuaria y aeroportuaria, así como infraestructura para el suministro de los servicios básicos de agua, energía, gas e internet; 5) planes de desarrollo metropolitano; y 6) proyectos turísticos definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dentro de este marco, el POT de 2021 plantea la existencia de múltiples desafíos al ordenamiento territorial en Bogotá, entre los que destacan los tres siguientes: 1) el desafío ambiental, para responder con urgencia a la crisis climática, la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos; 2) el desafío de hábitat sostenible, para

“intervenir los entornos urbanos y rurales con soportes suficientes, programando vivienda digna y entornos vitales, seguros y accesibles, promoviendo diferentes soluciones habitacionales de calidad, diversas y óptimas para responder a las necesidades habitacionales mediante una gestión integral del hábitat”³; y 3) el desafío regional, para “consolidar una gobernanza regional eficiente y responsable, que garantice la sostenibilidad ambiental, el desarrollo social y la competitividad, así como la vida digna, la movilidad, el acceso equitativo a las oportunidades, en el marco de la solidaridad y confianza entre los territorios con los cuales Bogotá comparte relaciones funcionales”⁴.

El nuevo Plan formula igualmente los términos generales de once políticas de ordenamiento territorial a largo plazo. Para los fines de este documento, se destacan las siguientes:

- ◆ La política ambiental y de protección de recursos naturales.
- ◆ La del cuidado para el ordenamiento territorial.
- ◆ La de población y poblamiento en el contexto de la emergencia climática y pospandemia.
- ◆ La de ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo.
- ◆ La de revitalización urbana y protección a moradores y actividades productivas.
- ◆ La de hábitat y vivienda.
- ◆ La de reverdecimiento.

3 Decreto 555 de 2021, artículo 2°.

4 Decreto 555 de 2021, artículo 2°.

Por otra parte, el POT establece un modelo de ocupación del territorio de “ciudad de 15 o 30 minutos”, es decir que los barrios tengan condiciones de “proximidad, disponibilidad y diversidad de soportes territoriales, servicios del cuidado y sociales y acceso a empleo, en desplazamientos a través de medios no motorizados o en transporte público con recorridos de entre 15 y 30 minutos”⁵.

Finalmente, su artículo 5° establece siete objetivos perseguidos, entre los que se destacan:

- ◆ Proteger la estructura ecológica principal y los paisajes bogotanos y generar las condiciones de una relación más armoniosa y sostenible de la ciudad con su entorno rural.

- ◆ Incrementar la capacidad de resiliencia del territorio frente a la ocurrencia de desastres derivados de la variabilidad y del cambio climático.
- ◆ Mejorar el ambiente urbano y de los asentamientos rurales.
- ◆ Revitalizar la ciudad mediante intervenciones y proyectos de calidad.
- ◆ Reducir los desequilibrios y desigualdades para un territorio más solidario y cuidador.

Estos objetivos, políticas y directrices de carácter general y programático deben reflejarse en el desarrollo de sus componentes urbano y rural. En ese sentido, las actuaciones estratégicas deben contribuir a su cumplimiento, punto que será desarrollado a continuación.

5 Decreto 555 de 2021, artículo 9°.

3

LAS ACTUACIONES ESTRATÉGICAS Y SU LUGAR EN EL ENTRAMADO NORMATIVO

3.1 DEFINICIÓN

Las actuaciones estratégicas están contempladas en los artículos 478 al 484 del POT, en los que se define el concepto, se señalan sus objetivos, se definen las veinticinco actuaciones estratégicas, se priorizan nueve, se establece su plazo de adopción, entre otras. En este marco, se definen así en el artículo 478 del decreto distrital 555 de 2021:

Artículo 478. Actuaciones estratégicas. Las actuaciones estratégicas - AE son intervenciones urbanas integrales en ámbitos espaciales determinados donde confluyen proyectos o estrategias de intervención, para concretar el modelo de ocupación territorial. Su planeación, gestión y seguimiento garantizan las condiciones favorables para detonar procesos de revitalización y desarrollo en piezas urbanas ejemplares para la ciudad, mediante la concurrencia de acciones e inversiones de la administración distrital, el sector privado y la comunidad. Además, las AE son un instrumento de planeación de segundo nivel en el marco del presente Plan (Decreto distrital 555 de 2021).

De este confuso artículo se extrae que la finalidad de las actuaciones estratégicas consiste en “concretar el modelo de ocupación territorial [...] [y] detonar procesos de revitalización y desarrollo en piezas urbanas ejemplares para la ciudad”; y que en ellas concurren la Alcaldía de Bogotá, el sector privado y la comunidad. El artículo 478 también define las veinticinco mencionadas (ver el mapa 1 y lista en la nota 2).

Por otra parte, el artículo 479 presenta los objetivos y lineamientos. Entre los objetivos de esas actuaciones están: 1) implementar la política de protección a moradores; 2) mitigar los impactos generados por los proyectos

de infraestructura; 3) definir medidas de adaptación al cambio climático; 4) establecer condiciones de mayor edificabilidad sin plan parcial, entre otras.

3.2 COMPETENCIAS Y MODIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES ESTRATÉGICAS

El párrafo del artículo 480 establece:

La Secretaría Distrital de Planeación podrá hacer precisiones en las delimitaciones, alcances, lineamientos de las actuaciones estratégicas contenidos en la *Guía para la formulación de las actuaciones estratégicas*, siempre que se justifique su aporte a la concreción del Modelo de ocupación territorial del presente Plan.

En virtud de dicha habilitación a la Secretaría Distrital de Planeación, por medio de instrumentos de *soft law*⁶ se podrán cambiar elementos de las actuaciones estratégicas establecidos en el POT.

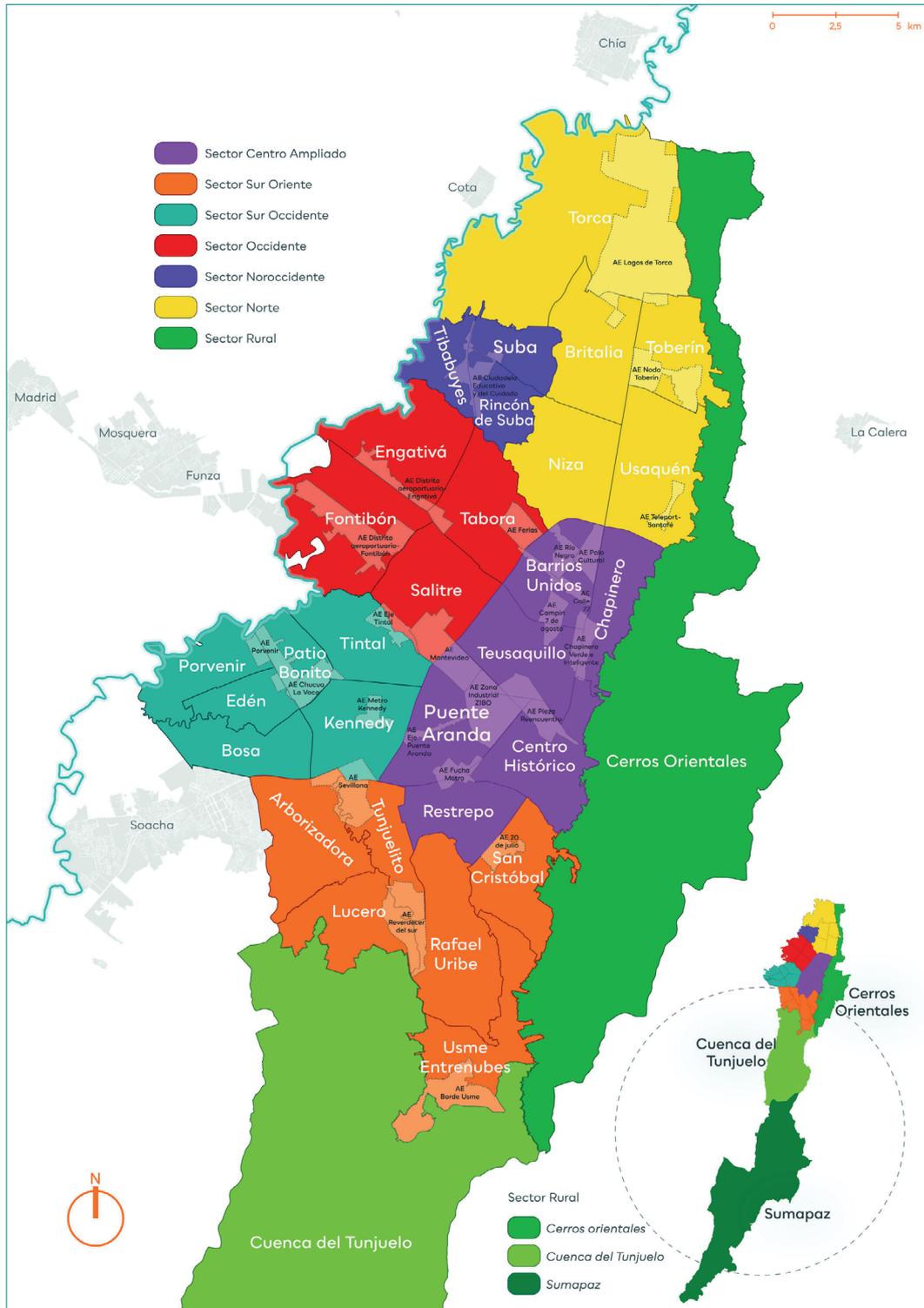
Esto es muy problemático por varias razones. Primero, los instrumentos de *soft law* administrativo se caracterizan por su capacidad para eludir el control judicial (Martínez Jurado, 2018). Asimismo, el contenido y desarrollo de las actuaciones estratégicas serán desarrollados por la Secretaría Distrital de Planeación, por lo cual se genera un riesgo de falta de continuidad en la transición entre administraciones distritales. Por último, esta disposición

6 El *soft law* administrativo es un conjunto de instrumentos jurídicos con vocación normativa, por los cuales la administración pública materializa el ejercicio de sus funciones. Estos instrumentos no son actos administrativos, al carecer de un procedimiento formal de expedición. Ver: Martínez Jurado, 2018.

pone en entredicho el derecho a la participación activa de la ciudadanía en la definición de las actuaciones estratégicas, ya que le permitiría a esa Secretaría actuar

por derecho propio y cambiar elementos acordados con habitantes afectados.

Mapa 1
Actuaciones estratégicas en el POT 2021



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. <https://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/actuaciones-estrategicas>.

3.3 FALTA DE COHESIÓN CON NORMATIVA NACIONAL

De acuerdo con García Bocanegra y Henao González, además de los POT, los municipios y distritos cuentan con otros instrumentos de planificación de carácter complementario (García Bocanegra y Henao González, 2019: 107). Instrumentos desarrollados a partir de la potestad reglamentaria de los alcaldes, por lo que no requieren pasar por los concejos municipales o distritales. Entre estos, la misma ley 388 de 1997 creó instrumentos complementarios como los planes parciales⁷ y las actuaciones urbanas integrales⁸.

En virtud de la autonomía territorial de la que gozan los municipios y distritos, pueden crear nuevos instrumentos de planificación que desarrollen, complementen y precisen el POT. Para ello, se deben tener en cuenta las determinantes de mayor jerarquía, los contenidos mínimos del POT y su jerarquía normativa (García Bocanegra y Henao González, 2019: 108 y 109). En esta facultad legal se fundamentan las actuaciones estratégicas. Por lo tanto, los artículos del POT que las crean, así como las resoluciones de la Secretaría Distrital de Planeación, no

pueden disponer sobre los contenidos mínimos del POT ni de sus componentes, ni sustituirlo o distorsionarlo. Las actuaciones estratégicas y las resoluciones que las desarrollen tampoco pueden contradecir o regular materias de otros instrumentos de planificación consagradas en las leyes o decretos del orden nacional (García Bocanegra y Henao González, 2019: 108 y 109).

En este marco, se han formulado cuestionamientos de una aparente vulneración de estos requisitos para la creación de instrumentos de planificación por parte de las entidades territoriales. El artículo 479 del POT establece los lineamientos de las actuaciones estratégicas, entre las que se encuentra: “Establecer las condiciones para que los predios que hacen parte de su ámbito de actuación puedan desarrollar mayores edificabilidades sin la necesidad de adoptar Plan parcial”.

Estos lineamientos potencialmente regulan aspectos reservados a los planes parciales o limitan su alcance, de acuerdo con el artículo 2.2.1.1 del decreto 1077 de 2015 (“Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio”):

Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones: [...]

Plan parcial. [...] Mediante el plan parcial se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión y construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación (Decreto 1077 de 2015. Artículo 2.2.1.1. Definiciones).

En ese sentido, mediante los planes parciales se establece la edificabilidad de los predios privados. A pesar de que el decreto 1077 de 2015 establece que la definición de la edificación corresponde a los planes parciales y no establece excepciones, el POT de 2021 plantea que las actuaciones estratégicas podrán establecer condiciones de edificabilidad.

7 Ley 388 de 1997. Artículo 19. “Planes parciales. Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos: [...]”.

8 Ley 388 de 1997. Artículo 113. “Actuaciones urbanas integrales. Se entiende por actuaciones urbanas integrales el desarrollo de programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el plan de ordenamiento territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias. Cuando se solicite el concurso de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Económico, a través de su Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable será la entidad encargada de determinar en forma específica y precisa las condiciones de participación de las entidades nacionales. Las actuaciones urbanas integrales son aquellas que reúnen las siguientes características: [...]”.

4

ELEMENTOS PROBLEMÁTICOS DE LAS ACTUACIONES ESTRATÉGICAS

Teniendo en cuenta que la planificación del territorio le corresponde al Estado, las intervenciones en este deben desarrollar sus fines constitucionales. Por lo tanto, las actuaciones estratégicas, y el POT en su conjunto, deben contribuir positivamente a dicho logro. El análisis requiere considerar el uso de la expropiación y las garantías a los moradores y personas que desarrollan actividades económicas en las áreas de las actuaciones estratégicas. Asimismo, al plantearse una mayor construcción, se deben observar los impactos eventuales sobre el medio ambiente.

4.1 PROYECCIONES DE CRECIMIENTO POBLACIONAL INCIERTAS

En meses recientes se ha posicionado una narrativa en medios, impulsada, entre otros, por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), en torno al déficit habitacional en Bogotá que, según el Dane, se ubicaba en el 10,5% entre los hogares de la ciudad. En palabras de Alejandro Callejas, gerente de Camacol Bogotá y Cundinamarca:

Son muchas las familias bogotanas que esperan hoy una solución de vivienda; por eso es urgente que el POT proporcione los instrumentos necesarios para que en los próximos años se pueda superar el déficit, además de asegurar la vivienda de los nuevos hogares que se conformarán (*Semana*, 2022, 13 de mayo).

Por otra parte, según el profesor Mario Noriega, las actuaciones estratégicas impactarán directamente a veintidós barrios y cerca de 82.000 habitantes (Noriega, 2023). Esta cantidad es importante teniendo en cuenta que, según las cifras del Dane y la Secretaría Distrital de Planeación, presentadas por el profesor Carlos Roberto

Pombo (Pombo, 2023), desde 2025 Bogotá no tendrá un crecimiento poblacional importante (ver tablas 1 y 2). Según dichas estadísticas, durante el periodo 2020-2025 las localidades analizadas de Barrios Unidos, Usaquén y Chapinero –afectadas por múltiples actuaciones estratégicas– tendrán un crecimiento poblacional irrisorio: entre el 0,04 y el 0,19%. Incluso, se espera que se revierta la tendencia de crecimiento posterior al año 2025. En ese sentido, las proyecciones poblacionales serán menores a las esperadas, al menos para las localidades analizadas, dejando en entredicho la narrativa en torno al déficit habitacional en aumento.

4.2 ¿AL SERVICIO DE INTERESES PRIVADOS?

Según el secretario Distrital de Planeación, Felipe Jiménez, las actuaciones estratégicas buscan superar un modelo de planeación del ‘predio a predio’, es decir, un modelo en el que “los constructores llegan a un lugar específico de la ciudad, compran una serie de inmuebles y posteriormente construyen nuevos proyectos de vivienda” (*Semana*, 2023). De acuerdo con el secretario, contrario a lo anterior, las actuaciones estratégicas son un instrumento de planeación de toda una zona que, además de contar con proyectos de vivienda, incluye objetos y componentes en el espacio público que permitan concretar el ya mencionado modelo de “ciudad de los 30 minutos” (*Semana*, 2023). A pesar de lo anterior, y como se dijo, han surgido dudas sobre el impacto de las actuaciones estratégicas, el uso de la utilidad pública a propósito de esta figura de ordenamiento y los derechos de los habitantes de las zonas intervenidas.

En entrevista en *El Espectador*, el secretario Jiménez planteó un ejemplo que refleja dicho cuestionamiento:

Tabla 1

**Evolución de la población total, 1995-2025 en tres localidades de Bogotá, D. C.:
Barrios Unidos, Usaquén y Chapinero**

Localidad	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Barrios Unidos	176.552	179.761	181.880	161.921	138.250	141.265	141.578
Usaquén	348.852	428.977	423.099	488.580	523.480	553.539	553.754
Chapinero	122.991	125.226	128.307	142.753	151.996	159.786	161.343
Total	648.395	733.964	733.286	793.254	813.726	854.590	856.675

Fuente: Pombo, 2023, con base en Saludata y SDP.

Tabla 2

**Tasa de crecimiento promedio anual para tres localidades de Bogotá D. C.:
Barrios Unidos, Usaquén y Chapinero**

Localidad	Porcentajes					
	2005-2010	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
Barrios Unidos	0,36	0,23	-2,30	-3,11	0,43	0,04
Usaquén	4,22	-0,28	2,92	1,39	1,12	0,01
Chapinero	0,36	0,49	2,16	1,26	1,00	0,19

Fuente: Pombo, 2023, con base en Saludata y SDP.

si el señor Jeff Bezos nos llama y nos dice que quiere construir el 'hub' de Amazon en Bogotá, no sabríamos dónde ubicarlo. Con estas actuaciones tendríamos una herramienta para definir la zona más conveniente para él y para la ciudad (*El Espectador*, 2023, 24 de agosto).

Esto refleja una clara prioridad hacia los intereses de los desarrolladores y no hacia la comunidad, afirmación que fue reiterada en los encuentros. Por ejemplo, el profesor José Salazar Ferro (Salazar, 2023) mencionó que las actuaciones estratégicas pueden ser de iniciativa privada, lo que implica "ofrecerle al privado que puede hacer actuaciones estratégicas donde quiera [...] Pueden cambiar las determinaciones normativas del POT sobre las cuales se discutió en su trámite, especialmente usos y edificabilidad".

4.3 DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA Y EXPROPIACIÓN

Las actuaciones estratégicas buscan la revitalización urbana, lo cual implica densificar las zonas donde se desarrollen. Esto incluye la adquisición de predios de distinta índole (integrando residenciales y comerciales) para la construcción de edificios.

En este contexto debe comprenderse el artículo 8° de la ley 388 de 1997, que contempla la declaratoria de utilidad pública y la expropiación de terrenos. El artículo 58 de la misma ley establece los motivos de utilidad pública. A pesar de que los objetivos y lineamientos de las actuaciones estratégicas constituyen varias de las causales allí contempladas, el cumplimiento de estas se diluiría mediante la habilitación del parágrafo del artículo 480 del POT a la Secretaría Distrital de Planeación de realizar "precisiones" a las delimitaciones y lineamientos.

Asimismo, las causales de utilidad pública de la ley 388 de 1997 fueron diseñadas en contextos urbanos y territoriales diferentes a los actuales. El paso del tiempo ha mostrado el surgimiento de fenómenos de gentrificación y de exclusión de poblaciones populares a las periferias de la ciudad. En ese sentido, el mero pago de una indemnización por la expropiación –aunque legal– no es suficiente para compensar la pérdida de la propiedad y la ruptura de lazos culturales y barriales. De mejor forma lo explicó Leonor Rengifo (Rengifo, 2023), quien hace parte de la veeduría de Barrios Unidos, cuando contó cómo ella tiene una casa grande con un patio y ahora tendría que venderla por un precio que no le alcanzaría en la actualidad para un predio con el espacio ni la calidad que tiene actualmente.

4.4 PROTECCIÓN A MORADORES

Como se mencionó, el POT establece los lineamientos generales de la Política de revitalización urbana y protección a moradores y actividades económicas. En varios apartados del Plan se señala también la protección a los moradores y actividades económicas, como en los relacionados con las obligaciones urbanísticas (artículo 265), el tratamiento de renovación urbana (artículo 301) y las obligaciones urbanísticas de los planes parciales (artículo 328), entre otros.

Además, del artículo 370 al 377 del POT de 2021 se dedican a la protección a moradores. Allí se establecen principios rectores (artículo 372), tales como la equidad, la inclusión, el restablecimiento de las condiciones originales de los moradores y el derecho a recibir preferentemente inmuebles de reemplazo. En el 377 se establecen incentivos para la vinculación de moradores en los instrumentos de planeación.

En desarrollo de estas disposiciones, la alcaldesa Mayor Claudia López expidió el decreto 563 de 2023 que rige para múltiples instrumentos de planificación, incluyendo las actuaciones estratégicas, y licenciamiento directo. En él también se desarrollan garantías a los moradores y personas que desarrollen actividades productivas. Sin embargo, son insuficientes.

Por ejemplo, el artículo 17 establece “las siguientes alternativas mediante las cuales los propietarios tienen derecho a participar en el proyecto”, que incluyen: 1) el canje de metros cuadrados para propietarios; 2) el pago del avalúo comercial del inmueble; 3) la participación como inversionista del proyecto, y 4) la combinación de las anteriores alternativas. Sin embargo, esta disposición supedita dichas alternativas al aspecto financiero del proyecto. En ese sentido, el canje de metros no implica que los propietarios reciban inmuebles con la misma cantidad de metros cuadrados a los entregados, es decir que el tamaño de sus viviendas puede reducirse. Por otra parte, a pesar de que se contempla el pago del avalúo comercial, esta garantía es precaria ya que no tiene en cuenta el alto precio del metro cuadrado en Bogotá y de su potencial aumento en las zonas donde se desarrollen las actuaciones estratégicas. Además, a pesar de que se

plantea la participación en el proyecto como inversionista, no se establecen medidas que permitan reducir la desigualdad en la negociación, como son –por ejemplo– la obligación del realizador de aportar la información financiera de detalle.

A lo anterior se suma que el artículo 45 del decreto 563 de 2023 (Transición) establece una excepción a las precarias garantías allí consideradas, al establecer que “Los proyectos financiados por la banca multilateral a los que apliquen políticas y salvaguardas sociales y en los cuales exista un plan de reasentamiento, no serán objeto de las disposiciones contenidas en el presente decreto”.

Antes de la expedición del decreto 563 de 2023 tuvo lugar uno de los foros que fundamentan este documento⁹, foro que se concentró en el entonces proyecto de decreto de moradores. Los ciudadanos y ciudadanas asistentes manifestaron múltiples preocupaciones, así como desacuerdos frente a la propuesta de decreto de la Administración. En general, sus preocupaciones y desacuerdos estaban encaminados a demostrar que la propuesta de la Alcaldía genera una mayor desprotección de los habitantes de la ciudad frente a los proyectos urbanos y a las actuaciones estratégicas.

El Foro contó igualmente con la asistencia de funcionarios de la Secretaría Distrital del Hábitat, quienes expusieron tres puntos. Primero, señalaron que la expropiación será en todos los casos un último recurso. Sostuvieron asimismo que el decreto de protección a moradores ofrece una reposición metro a metro. Por último, señalaron que de las observaciones remitidas durante la publicación del proyecto de decreto para comentarios ciudadanos, se acogieron ciento treinta y siete de acuerdo con criterios técnicos y legales¹⁰.

A pesar de lo dicho por los representantes de la Secretaría Distrital del Hábitat, los vecinos mantuvieron sus reparos, manifestaron que faltaba mayor participación

9 Relatoría del quinto Foro ciudadano, 18 de octubre de 2023 en el Concejo de Bogotá.

10 Funcionario de la Secretaría Distrital del Hábitat. 2023. Quinto Foro ciudadano, 18 de octubre de 2023. Concejo de Bogotá.

de otras entidades, en especial de la Secretaría Distrital de Planeación, así como respuestas concretas a sus preocupaciones.

4.5 IMPACTOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE URBANO

Como se señaló, el POT de 2021 establece múltiples políticas y objetivos ambientales. Sin embargo, para el profesor José Salazar (Salazar, 2023) la estructuración actual de las actuaciones estratégicas implica una contradicción con los propósitos de reverdecer y adaptación al cambio climático. En su concepto, las actuaciones estratégicas implicarían aumentar las construcciones sin haberse establecido criterios de sostenibilidad. Esto implica mayor consumo de materias primas y energía, sin aprovechamiento de materiales existentes o la utilización de otros

alternativos, lo cual llevaría al aumento de desperdicio de materiales de construcción.

En los Foros ciudadanos los vecinos mencionaron igualmente su preocupación en cuanto a la altura de los edificios, por los problemas que puede generar para las aves; consideraron también difícil para su entorno aumentar las construcciones, incluso por no contar con la certeza de si se permitirán en lugares cercanos a humedales u otras zonas importantes para el disfrute de un ambiente sano.

Por último, y a propósito del desarrollo de veinticinco actuaciones estratégicas en la ciudad, los vecinos manifestaron su preocupación por la cantidad de zonas que tendrán construcciones, y se preguntan si son necesarias, pues aumentarlas a gran escala trae para ellos una carga ambiental importante.

5

RECOMENDACIONES

Las actuaciones estratégicas transformarán barrios enteros y provocarán el aumento desproporcionado de la densidad urbana. Esto implica necesariamente transformaciones radicales sobre los barrios con potenciales impactos sobre los derechos de los vecinos, la desaparición de lazos culturales y la gentrificación. En ese sentido, se presentan las siguientes recomendaciones a la Alcaldía Mayor y al Concejo de Bogotá, para encaminar a la ciudad hacia un modelo de ordenamiento territorial que garantice la vivienda digna y el cuidado de los recursos vitales.

Se recomienda primero suspender la formulación y adopción de las actuaciones estratégicas hasta que no exista un acuerdo amplio y participativo con la ciudadanía sobre estas.

Este acuerdo debe incluir:

- ♦ Una ruta y unos lineamientos acerca de cómo será participación ciudadana en las actuaciones estratégicas, y que dicha participación no sea únicamente en la formulación sino también en la ejecución.
- ♦ Un porcentaje amplio de asistentes (40% o más de los propietarios afectados) a las socializaciones y encuentros sobre las actuaciones estratégicas en cada Unidad de Planeamiento Local (UPL), barrio o zona.
- ♦ Una Comisión de actuaciones estratégicas compuesta por voceros de la Alcaldía Mayor, las alcaldías locales, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las veedurías ciudadanas y las comunidades locales, así como del sector privado, que genere una mesa amplia de participación.

Segundo, se recomienda construir, de la mano de la ciudadanía, una Política distrital de protección de moradores, incluyendo reformas o adiciones al decreto 563 de 2023, que cobije realmente a los ciudadanos afectados por los

proyectos urbanos y garantice el bienestar de los habitantes y propietarios por encima del negocio inmobiliario.

Su construcción debe tener espacios que superen la visión tradicional de la participación ciudadana, garantizando la deliberación entre los vecinos, los interesados y la Administración Distrital. Y que en la toma de decisiones prevalezcan los intereses de los mayores afectados: los habitantes de los barrios intervenidos.

Por ello se sugiere:

- ♦ Acompañamiento jurídico y técnico a las comunidades afectadas, ya que estas no pueden negociar directamente con el operador, es necesario un acompañamiento para que no pierdan su poder de negociación.
- ♦ Claridad en el establecimiento de los criterios de utilidad pública para el desarrollo de las actuaciones estratégicas; por tanto, en los criterios de expropiación para su realización.
- ♦ Revisión con las comunidades de los valores y las alternativas para sus predios, una revisión que debe incluir no solo su valor y tamaño, sino procesos sociales que afectan el valor y demás condiciones particulares de los propietarios.

Tercero, se recomienda a la Administración Distrital mantener los compromisos establecidos de manera participativa con la ciudadanía y no hacer uso del parágrafo del artículo 480 del POT, por el cual la Secretaría Distrital de Planeación puede hacer precisiones en las delimitaciones y los lineamientos de las actuaciones estratégicas. Además, se recomienda a los actores políticos, al Concejo de Bogotá y a la sociedad civil presentar acciones legales contra dicha disposición, pues establece una facultad discrecional a una autoridad administrativa para excepcionar las condiciones establecidas en el POT.

REFERENCIAS

El Espectador. 2023, 24 de agosto. “El plan del Distrito para renovar 16 % del suelo de Bogotá toma fuerza”. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/bogota/el-plan-del-distrito-para-renovar-16-del-suelo-de-bogota-toma-fuerza/> [Consultado el 5 de septiembre de 2023].

García Bocanegra, Juan Carlos y Gloria Henao González. 2019. “La norma urbanística derivada de los planes de ordenamiento territorial y sus principales instrumentos de planificación complementaria”. Capítulo 5 de Gloria Henao González y Juana M. Hofman Quintero. *Manual de derecho urbano*. Universidad del Rosario. Bogotá.

Martínez Jurado, Darío. 2018. “El *soft law* en derecho administrativo y su control judicial en Colombia”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Noriega, Mario. 2023. Presentación en “Segundo Foro ciudadano AE Distrito Aeroportuario Fontibón”. 26 de septiembre.

Pombo, Carlos. 2023. Presentación en “Tercer Foro ciudadano AE Calle 72”. 9 de agosto.

Rengifo, Leonor. 2023. “Presentación en “Primer Foro ciudadano sobre AES, Concejo de Bogotá”. 14 de julio de 2023.

Salazar, José. 2023. “Primer Foro ciudadano sobre AES, Concejo de Bogotá”. 14 de julio de 2023.

Secretaría Distrital de Planeación. “Conoce las actuaciones estratégicas- AE”. Disponible en: <https://www.sdp.gov.co/micrositios/pot/actuaciones-estrategicas> [Consultado el 15 de noviembre de 2023].

Semana. 2022, 13 de mayo. “Camacol alerta por déficit habitacional en Bogotá y falta de condiciones para vivienda formal”. Editorial Empresas. <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/camacol-alerta-por-deficit-habitacional-en-bogota-y-falta-de-condiciones-para-vivienda-formal/202225/>

----- . 2023, 2 de septiembre. “La realidad de las actuaciones estratégicas con las que el POT de Claudia López busca cambiarle la cara a Bogotá: habrá una inversión de \$149 billones”. Recuperado de: <https://www.semana.com/politica/articulo/la-realidad-de-las-actuaciones-estrategicas-con-las-que-el-pot-de-claudia-lopez-buscar-cambiarle-la-cara-a-bogota-habra-una-inversion-de-149-billones/202323/> [Consultado el 5 de septiembre de 2023]

ACERCA DE LA AUTORA Y EL AUTOR

Daniela Contreras Cortés. Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora en el Observatorio Pazando el Conflicto de la Universidad Nacional de Colombia.

correo: contrerascortesdaniela@gmail.com

Jhon Mejía Anaya. Abogado por la Universidad Externado de Colombia, especialista en derecho constitucional por la Universidad Nacional de Colombia y estudiante de tercer semestre de la maestría en derecho de la Universidad del Rosario.

Correo: jhonmejiaanaya02@gmail.com

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Oliver Dalichau
Representante de la FES Colombia

Óscar Vargas
Coordinador de proyectos
oscar.vargas@fes.de

Bogotá, febrero de 2024

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA A LAS ACTUACIONES ESTRATÉGICAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ, D. C.



Por medio del decreto distrital 555 de 2022, la alcaldesa Mayor de Bogotá, Claudia López (2020-2023), adoptó la revisión general del Plan de ordenamiento territorial (POT). En este, se incluyó un nuevo instrumento de planificación: las actuaciones estratégicas, las cuales tienen el objetivo de desarrollar proyectos de renovación urbana en veinticinco zonas definidas por el mismo POT.

El Plan estableció asimismo que las características de cada actuación estratégica serán definidas por la Secretaría Distrital de Planeación de manera individual, dotando a este instrumento de planificación de gran flexibilidad.



Según las proyecciones de la Alcaldía de Bogotá, se estima que el 16% de la ciudad se intervendría por medio de las actuaciones estratégicas. Teniendo en cuenta esta magnitud, se hicieron una serie de encuentros ciudadanos en los que convergieron vecinos de las zonas definidas, académicos y funcionarios de la administración distrital. El objetivo de estos encuentros fue analizar este nuevo instrumento de planificación, identificar las preocupaciones ciudadanas e identificar eventuales impactos.

Este documento, además de recoger las experiencias y conclusiones de los encuentros, analiza las actuaciones estratégicas desde una perspectiva de derechos y presenta recomendaciones a la administración distrital y al Concejo de Bogotá para que estas actuaciones estratégicas se lleven a cabo de la mano de la ciudadanía.