

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL

## DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE PLANEACIÓN DISTRITAL

PLAN DE  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL **POT**

## 1. CONTEXTO DEL PLAN

<b>CRECIENTE PRIMACÍA DEMOGRÁFICA Y ECONÓMICA</b> .....	<b>29</b>
Primacía demográfica .....	29
Primacía funcional y económica .....	32
Ciudad de servicios .....	34
El Empleo y la Producción Urbana .....	36
El volumen de empleo .....	37
La producción .....	38
Exigencias hacia el futuro .....	40
<b>SOPORTE AMBIENTAL FRÁGIL</b> .....	<b>43</b>
Macroterritorio .....	43
Medio ambiente urbano .....	44
Subsistemas hídrico y orográfico .....	46
<b>Actividades que generan impactos</b> .....	<b>47</b>
La Industria Transformadora .....	47
La Industria Extractiva .....	48
El manejo de residuos sólidos .....	49
La disposición de aguas servidas .....	49
El espacio público y el medio ambiente .....	50
La congestión vehicular .....	51
<b>Amenazas y riesgos</b> .....	<b>51</b>
La amenaza por inundación, Ríos Bogotá, Tunjuelito y Juan Amarillo .....	52
La Amenaza por remoción en masa .....	53
La Amenaza sísmica .....	54
La Amenaza tecnológica .....	55

<b>TERRITORIO REGIONAL EN PROCESO DE ARTICULACIÓN</b> .....	<b>57</b>
<b>La Sabana: territorio de la cuenca alta del Río Bogotá</b> .....	<b>57</b>
El Altiplano .....	58
El uso de la tierra .....	58
<b>Crecimiento urbano-regional</b> .....	<b>58</b>
Región urbana en proceso incipiente de consolidación .....	59
<b>EL TERRITORIO RURAL</b> .....	<b>63</b>
<b>Zonas en el territorio rural del D.C.</b> .....	<b>63</b>
Los Cerros Orientales .....	63
<b>El sistema de asentamientos humanos</b> .....	<b>66</b>
El sistema vial y de transporte .....	67

## 2. ESTRUCTURA DE LA FORMA URBANA

<b>FORMAS DE CRECIMIENTO</b> .....	<b>71</b>
La ciudad de manzanas .....	72
La ciudad de barrios residenciales .....	72
La nueva ciudad de periferia: barrios informales y conjuntos .....	74
La actual Estructura Urbana .....	75
Las Áreas de Centralidad .....	75
El tejido residencial .....	76
Periferias .....	79
La Periferia Sur .....	79
La Periferia Norte .....	79
La Periferia Occidental .....	80
La Periferia Oriental .....	80
Potencialidad de las áreas de periferia .....	80

# CONTENIDO

### 3. CARACTERIZACIÓN DE LA CIUDAD ACTUAL

#### ESTRUCTURA URBANA DESEQUILIBRADA ... 85

##### Tendencia histórica del crecimiento

##### urbano ..... 85

El proceso de compactación ..... 85

Segregación socio-espacial ..... 87

Densificación y cambios de uso ..... 88

La densificación general del área urbanizada ..... 89

Redensificación y cambios de uso ..... 90

##### Distribución desequilibrada de la

##### actividad económica ..... 91

Localización espacial de las actividades

económicas ..... 93

Distribución espacial del empleo ..... 96

El sector vivienda en la ocupación del suelo ..... 98

##### La actividad constructora en la ciudad ..... 108

Espacialización ..... 110

##### El Proceso de expansión ..... 111

El sector de la construcción y la

disponibilidad de suelo ..... 114

#### ATRASOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES ..... 117

##### Sistema Vial y de Transporte ..... 117

Sistema Vial ..... 117

Ausencia de una dosificación vial ..... 119

Sistemas de Transporte ..... 121

##### Suministro de agua potable y Saneamiento

##### Básico ..... 125

Necesidad de nuevas fuentes de agua para

el suministro futuro ..... 125

Déficit en la distribución del agua potable ..... 127

Zonas sin alcantarillado sanitario y pluvial ..... 129

Tratamiento de aguas servidas ..... 130

Sistema de disposición de residuos sólidos ..... 130

##### Déficit y desequilibrio en la dotación

##### en equipamientos comunitarios ..... 131

Equipamiento comunitario ..... 133

Equipamientos de salud ..... 135

Equipamiento de bienestar social ..... 136

Equipamiento deportivo y recreativo ..... 137

Equipamiento religioso ..... 137

Servicios urbanos ..... 138

Servicios funerarios ..... 140

La Administración Pública ..... 141

##### Déficit en la dotación de áreas libres

##### y recreativas ..... 141

#### LA DIFICULTAD DE LA CONSTRUCCIÓN

#### DE LO PÚBLICO ..... 147

Deterioro del Espacio Público ..... 147

##### El patrimonio cultural construido y su

##### estado de conservación ..... 148

La gestión sobre el patrimonio cultural

y su normativa ..... 149

### 4. LIMITACIONES EN LA PLANEACIÓN ACTUAL

#### EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA EN BOGOTÁ ..... 153

##### Crecimiento urbano con graves

##### deficiencias ..... 157

Crecimiento informal persistente ..... 157

Crecimiento formal incompleto predio a predio ..... 160

#### TRANSFORMACIÓN NO PLANIFICADA

#### DE LA CIUDAD ..... 161

#### INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN

#### INCOMPLETO ..... 163

Proceso actual de planeamiento para acciones

puntuales; Ruptura entre lo urbano y lo

territorial en el planeamiento ..... 163

Predominio en el urbanismo privado y local ..... 163

Carácter normativo y sectorial del planeamiento .. 164

Limitaciones en las formas de gestión ..... 165

Las normas como fundamento de la planificación

actual ..... 165

Modelo vigente y sus elementos

ordenadores ..... 167

Crítica del modelo existente ..... 169

La gestión del modelo existente ..... 171

#### DEL DIAGNÓSTICO AL MODELO:

#### RETOS DEL PLAN DE ORDENAMIENTO

#### TERRITORIAL ..... 173

## 5. DETERMINANTES DEL MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

<b>CONCEPTOS Y PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL P.O.T .....</b>	<b>177</b>	<b>POLÍTICA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO AMBIENTAL Y ECONÓMICO... 185</b>	<b>Las demandas urbanas .....</b>	<b>201</b>
Ordenamiento territorial para potenciar el desarrollo .....	177	El medio natural como base de ordenamiento .....	<b>POLÍTICA DE CONSTRUCCIÓN DE LO PÚBLICO PARA FACILITAR LA VIVIENDA .....</b>	<b>205</b>
Territorio y bienes públicos .....	177	Definición de una Estructura Ecológica Principal .....	Valoración y conservación del patrimonio .....	206
Territorio inclusión social y convivencia ciudadana .....	177	Balance entre funciones y tomas de ocupación .....	Políticas sobre conservación y valoración del patrimonio construido .....	206
<b>Racionalidad y el papel de la función pública .....</b>	<b>178</b>	Balance entre el proceso de alteración y de restauración .....	<b>Recuperación del Espacio Público .....</b>	<b>207</b>
<b>Acuerdo social para el uso y disfrute del territorio .....</b>	<b>178</b>	Generación de una ciudad y un territorio eco-eficientes .....	<b>POLÍTICA PARA INTEGRAR EL TERRITORIO Y HACERLO EQUITATIVO .....</b>	<b>209</b>
<b>Función ecológica y social de la propiedad .....</b>	<b>179</b>	Superación de los patrones ambientales de calidad de vida .....	Política de vivienda .....	209
<b>Ordenamiento con base en factores previsible .....</b>	<b>179</b>	Control de riesgos .....	La oferta de suelos urbanizados .....	209
<b>Distribución equitativa de cargas y beneficios generados por el desarrollo urbano .....</b>	<b>179</b>	Determinantes ambientales para el desarrollo urbanístico de la ciudad .....	Recuperación de los tejidos residenciales en deterioro .....	210
<b>Manejo diferenciado de la ciudad .....</b>	<b>180</b>	<b>Determinantes económicas para el ordenamiento territorial .....</b>	Consolidación y mejoramiento de zonas de vivienda construidas .....	211
<b>OBJETIVOS GENERALES DE PLANEACIÓN... 181</b>	<b>181</b>	<b>Acciones para potenciar las oportunidades de la ciudad .....</b>	Reasentamiento de familias .....	212
Objetivo Regional .....	181	<b>Construcción de un territorio regional... 191</b>	<b>Políticas de vialidad y transporte .....</b>	<b>213</b>
Objetivo Ambiental .....	181	Propuesta de un Modelo Regional .....	Vialidad .....	214
Objetivo Rural .....	181	<b>Articulación del territorio rural .....</b>	Transporte .....	214
Objetivo Económico .....	182	El territorio rural: una reserva natural de gran valor .....	<b>Política de dotación de servicios públicos .....</b>	<b>214</b>
Objetivo Social .....	182	<b>POLÍTICA DE APROVECHAMIENTO DEL SUELO .....</b>	Política de dotación de equipamientos y espacios libres .....	215
Objetivo Planeación Participativa .....	182	<b>Objetivos específicos y metas .....</b>	<b>Política de Renovación Urbana .....</b>	<b>216</b>
Objetivo Físico .....	182	En el aspecto económico .....	Nueva política de Renovación Urbana .....	217
		En el aspecto social .....	Participación de la Administración .....	217
		En el aspecto urbanístico .....		

## 6. EL MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....219

### DE LAS DETERMINANTES AL MODELO.... 221

Objetivos generales de planeación..... 221

Definición de proyectos estructurantes .... 223

Consideraciones metodológicas para la formulación del modelo..... 224

De la caracterización morfológica a la definición de Piezas Urbanas ..... 224

Definición de las Piezas Urbanas en el Modelo de Ordenamiento Territorial ..... 225

Las Piezas Urbanas del Modelo de Ordenamiento Territorial ..... 226

Planeación zonal: Centralidades de escala urbana y zonal ..... 226

Una normativa sencilla con objetivos precisos ..... 231

### CONCEPCIÓN GENERAL DEL MODELO TERRITORIAL ..... 235

Territorio regional..... 235

Temas básicos para la Agenda Regional

Propuesta ..... 236

El territorio de Santa Fe de Bogotá ..... 240

Objetivos Generales de Ordenamiento del Territorio Urbano ..... 241

La Estructura Ecológica ..... 242

El Territorio Rural Distrital ..... 242

El Territorio Urbano ..... 242

La Estructura Urbana ..... 243

Estrategias de Ordenamiento del Territorio Urbano ..... 244

Puesta en marcha del Modelo de Ordenamiento..... 244

### LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL.... 247

Ámbito regional y su articulación con el Distrito Capital ..... 247

Distrito Capital y componentes de la estructura ..... 248

Principios para el ordenamiento ..... 250

El Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital y sus componentes ..... 250

Los parques metropolitanos y urbanos ..... 252

El Área de Manejo Especial del Valle Aluvial del Río Bogotá ..... 253

### EL TERRITORIO RURAL DEL DISTRITO CAPITAL ..... 255

#### EL TERRITORIO URBANO ..... 257

Sistemas Generales..... 257

El Sistema Vial; estructura y componentes ..... 257

El Sistema de Transporte; estructura y componentes ..... 261

Servicios Públicos Domiciliarios ..... 267

Sistemas de Recolección, Tratamiento y Disposición de Residuos Sólidos, Estructura y componentes ..... 271

Sistemas de Equipamientos Urbanos; Estructuras y componentes ..... 272

El Sistema de Espacio Público Construido: parques y espacios peatonales; estructura y componentes ..... 281

Energía Eléctrica; estructura y componentes .... 286

Las Piezas Urbanas ..... 288

El Centro Metropolitano ..... 290

Tejidos Residenciales Sur y Norte ..... 294

El patrimonio cultural construido ..... 303

Composición del patrimonio construido en el Distrito Capital ..... 303

Sectores de Interés Cultural ..... 304

Sectores con vivienda en serie; agrupaciones o conjuntos ..... 305

Inmuebles de Interés Cultural ..... 305

Monumentos Conmemorativos y Objetos Artísticos ..... 305

Caminos Reales, de Herradura y Senderos.

Bienes arqueológicos ..... 306

Monumentos Nacionales o Bienes de Interés Cultural de Ámbito Nacional ..... 306

### DECISIONES BÁSICAS DEL MODELO ..... 311

Clasificación del suelo y criterios ..... 311

Criterios ..... 311

El suelo rural ..... 313

El suelo urbano ..... 313

Suelo de expansión urbana ..... 313

El suelo de protección ..... 314

Definición de Perímetros ..... 314

Acciones y medidas para las áreas sujetas a Amenazas y Riesgos ..... 314

Determinaciones generales para mitigar las Amenazas y Riesgos; Monitoreo ..... 315

Acciones para la mitigación de riesgos por inundación y remoción en masa ..... 315

Amenazas y riesgos por remoción en masa ..... 317

## 7. DESARROLLO Y GESTIÓN DEL MODELO

### LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO ..... 321

<b>La actuación pública</b> .....	321
Proyectos de los Sistemas Generales .....	321
Los programas estructurantes .....	322
Instrumentos para programar la actuación pública .....	323
Instrumentos para afectar el suelo al uso público para el desarrollo de programas y proyectos ..	323
Instrumentos de financiación de la actuación pública .....	324

<b>La actuación privada. Urbanización y construcción</b> .....	325
Instrumentos de regulación de la actuación privada, las normas urbanísticas .....	326

<b>Instrumentos para la precisión del planeamiento</b> .....	328
Unidades de Planeación Zonal .....	328
Los Planes Especiales de Implantación .....	328
Planes de Regularización y Manejo .....	328
Planes Maestros para Parques .....	329
Planes Maestros de Equipamiento y Servicios Públicos .....	329
Planes de manejo ambiental .....	329
Planes de reordenamiento .....	329
Planes de recuperación morfológica de canteras .....	329

<b>Una estrategia de actuación territorial: las operaciones estructurantes</b> .....	330
Operaciones estructurantes básicas .....	331
Operaciones estructurantes complementarias ...	331
Integración regional .....	331

### INTERVENCIONES SOBRE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL..... 333

Criterios de Intervención .....	333
Objetivos de Ordenamiento .....	333
Proyectos .....	333

### INTERVENCIONES SOBRE EL TERRITORIO RURAL ..... 335

Criterios de Intervención y objetivos de Ordenamiento .....	335
Proyectos .....	335

### INTERVENCIONES SOBRE EL TERRITORIO URBANO ..... 337

<b>Proyectos de Actuación Pública en los Sistemas Generales</b> .....	337
Ordenamiento de la vialidad: Proyectos del Sistema Vial .....	337
El Sistema de Transporte .....	337
Garantía de abastecimiento y distribución de agua para la ciudad: El Sistema de Acueducto .....	338
Saneamiento Básico de la ciudad: Sistema de Alcantarillado .....	340
Saneamiento Básico de la ciudad: El Sistema para la recolección, tratamiento y disposición de residuos urbanos .....	341
Funcionalidad de los servicios sociales y urbanos: Sistema de Equipamientos Urbanos .....	343
Sistema de Espacio Público Construido: parques y espacios peatonales .....	344
El sistema de energía eléctrica-alumbrado público .....	345
El sistema de gas natural .....	345
Los servicios de telecomunicaciones .....	346

### Proyectos de actuación pública y privada..... 346

Programa de Vivienda .....	346
Subprograma de Vivienda Social Nueva .....	347
Subprograma de Mejoramiento Integral .....	347
Programa de Renovación Urbana .....	351
Programa de Patrimonio Construido; Objetivos Generales .....	355

### Operaciones Estructurantes en cada

<b>Pieza Urbana</b> .....	361
Operaciones en el Centro Metropolitano .....	361
Operaciones en las periferias en consolidación y zonas de expansión .....	364
Operaciones en los Tejidos Residenciales Sur y Norte .....	371

### LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA NORMA: TRATAMIENTOS Y USOS EN UNIDADES, MORFOLÓGICAS..... 377

<b>Áreas de actividad y usos</b> .....	378
<b>Los tratamientos</b> .....	383
Tratamiento de conservación .....	383
Tratamiento de consolidación .....	384
Tratamiento de desarrollo .....	384
Tratamiento de renovación urbana .....	392
Tratamiento de mejora integral .....	392
Las Fichas Normativas .....	393

## 8. ESCENARIOS DE EJECUCIÓN DEL P.O.T

### CRITERIOS PARA PRIORIZAR LAS ACTUACIONES ..... 397

Proyectos prioritarios de Sistemas Generales ..... 397

Proyectos prioritarios de programas ..... 398

Operaciones para la conformación de la estructura urbana en cada pieza ..... 398

### EL ESCENARIO DEL 2000 AL 2004 ..... 401

#### Proyectos de Sistemas Generales ..... 401

Proyectos de la Estructura Ecológica Principal ..... 401  
Sistema Vial ..... 402  
Proyectos del Sistema de Transporte ..... 406  
Sistema de Acueducto ..... 408  
Sistema de Saneamiento Básico ..... 409  
Sistema de Espacio Público Construido ..... 411

Proyectos de programas estructurantes ..... 414  
Proyecto de Renovación Urbana ..... 414  
Programa del Patrimonio Construido ..... 416  
Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario ..... 416

### EL ESCENARIO DEL 2004 AL 2007 ..... 419

#### Proyectos de Sistemas Generales ..... 419

Proyectos de la Estructura Ecológica Principal ..... 419  
Sistema Vial ..... 420  
Sistema de Transporte ..... 422  
Sistema de Acueducto (2004 - 2010) ..... 423  
Sistema de Saneamiento Básico ..... 424  
Sistema de Espacio Público Construido ..... 426

Programas estructurantes ..... 430  
Proyecto de Renovación Urbana ..... 430  
Programa del Patrimonio Construido ..... 431  
Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario ..... 431

### EL ESCENARIO DEL 2007 AL 2010 ..... 433

Proyectos de Sistemas Generales 2010 ..... 433  
Proyectos de la Estructura Ecológica Principal ..... 433  
Proyectos del Sistema Vial ..... 434  
Sistema de Transporte ..... 435  
Sistema de Espacio Público Construido ..... 435

Programas estructurantes ..... 438  
Proyecto de Renovación Urbana ..... 438  
Programa del Patrimonio Construido ..... 439  
Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario ..... 439

## 9. PROCESO DE PARTICIPACIÓN

### Principios Generales ..... 443

Instancias de concertación y consulta del P.O.T. establecidas por la Ley ..... 444

Proceso de participación desarrollado por el D.A.P.D. dentro del P.O.T. .... 444

Desarrollo fase I. Visión de ciudad. Identificación de los grandes consensos (Febrero 1998-Octubre 1998) ..... 445  
Encuesta ..... 445  
Talleres con el sector comunitario ..... 445  
Reuniones de trabajo ..... 446  
Cause de Participación Institucional - CPI ..... 446

Desarrollo Fase II. Divulgación pública de las líneas Generales del POT. Retroalimentación ciudadana (Octubre de 1998-Febrero 1999) ..... 447  
Divulgación abierta ..... 447  
Difusión del Proyecto de Acuerdo ..... 447  
Talleres por localidades ..... 447  
Exposiciones itinerantes ..... 447  
Audiencias con Juntas Administradoras Locales .... 447  
Audiencias Públicas ..... 447

Desarrollo Fase III. El plan ante la ciudadanía ..... 448  
Valoración de las propuestas de la ciudadanía recibidas en las fases I y II ..... 448  
Información y formación a los actores sociales ..... 448  
Fase formal de estudio del P.O.T. por parte del Consejo Territorial de Planeación ..... 449  
Estudio del Plan por parte del Consejo de Bogotá ..... 451  
Acciones futuras una vez aprobado el Plan ..... 451

## 10. EL SOPORTE JURÍDICO

Introducción.....	455
Normas que sustentan los principios y objetivos globales del Ordenamiento Territorial.....	456

## 11. FINANCIACIÓN

COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN .....	461
Detalle de las proyecciones .....	462
Acciones del Componente General del P.O.T. ....	462
Componente Rural .....	462
Componente Urbano .....	463

### FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....

Ejercicio de proyección de ingresos y gastos .....	469
--	-----

Situación actual de las finanzas del Distrito.....	469
--	-----

Análisis de los resultados: dos escenarios .....	470
Escenario Pasivo .....	470
Escenario Activo .....	471

Comentarios finales .....	473
---------------------------	-----

Composición de la Inversión en el Escenario Activo .....	474
--	-----

BIBLIOGRAFÍA .....	479
Estudios Técnicos .....	484