

Bogotá D.C., 23 de julio de 2020.

Honorable Concejal

JULIÁN SASTOQUE

Concejo Distrital de Bogotá D.C.

Calle 36 No. 28ª - 41

Bogotá

Referencia: Posición gremial al *Proyecto de Acuerdo No. 189 de 2020* “*Por medio del cual se establece la Hidrópolis Bogotá-Región y los lineamientos para su implementación y se dictan otras disposiciones*”.

Honorable Concejal, reciba un cordial saludo:

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca (en adelante **Camacol B&C**) tuvo conocimiento de que se radicó en el Concejo Distrital, un proyecto normativo que tiene por objeto el establecimiento de la Hidrópolis Bogotá-Región junto con la determinación de los lineamientos para su implementación en la ciudad y su borde regional. Esta Hidrópolis es entendida como un modelo de gestión del sistema hídrico que se pretende construir desde dos enfoques: **(i)** el conocimiento de los ciclos propios del agua y; **(ii)** los microterritorios y tejidos habitacionales configurados en torno a los cuerpos de agua y el sistema hídrico en general de la Región.

Desde el gremio celebramos que el Concejo Distrital priorice la preservación y manejo de los cuerpos hídricos de la Región, especialmente los que se encuentran localizados en la Sabana de Bogotá, con el fin de lograr que el desarrollo urbano de la ciudad sea ambientalmente sostenible y logre realizar un adecuado manejo del recurso hídrico en las distintas actividades económicas y sociales. Sin embargo, varios aspectos presentados tanto de la exposición de motivos como del articulado propuesto nos generan ciertas inquietudes respecto a la implementación de esta política pública por parte de la administración distrital.

En efecto, si bien la propuesta es sumamente relevante para mitigar los efectos del cambio climático, el proyecto no es muy claro sobre *¿cómo se debe implementar?, ¿qué tipos de medidas concretas se tomarán para establecer este modelo urbano? y ¿cuál sería la relación de la Hidrópolis con actual Política Distrital de Agua que se cristalizó a través del Acuerdo 347 de 2008 y el Decreto 485 de 2011?* Por lo anterior, nos permitimos compartir con usted el siguiente análisis jurídico y técnico que esperamos sea de utilidad para la radicación y sustentación del sentido de la ponencia sobre el proyecto de acuerdo que se encuentra a su cargo.

EL INTERÉS DE CAMACOL B&C Y SÍNTESIS GENERAL DE NUESTRO CONCEPTO

En nuestro concepto, el proyecto de acuerdo recoge la historiografía y las características geográficas de la sabana de Bogotá. Comprende que el Distrito Capital es un territorio de agua, donde se destacan tres cuencas hidrográficas principales, de sur a norte: cuenca del río Tunjuelo, cuenca del río Fucha y cuenca del río Salitre, las cuales constituyen los principales brazos de las cuencas alta y media del río Bogotá. Así mismo, enuncia un gran número de cuencas y humedales de segundo,

tercero y cuarto orden, que recorren y bañan nuestro territorio capitalino alimentando ecosistemas acuáticos estratégicos para la oferta hídrica.

No obstante, la redacción del proyecto no menciona que el crecimiento urbano reciente de la ciudad ha estado acompañado con estudios serios de riesgo, realizados por la CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente, que determinan cómo preservar los cuerpos hídricos que conectan la región con la ciudad, mitigando su impacto con el medio ambiente. Dichos estudios, se han estructurado a la luz del crecimiento que ha tenido la ciudad hacia los Cerros Orientales y Ciudad Norte – especialmente por asentamientos de vivienda informal – que procuran mantener la seguridad de los ciudadanos que habitan esas zonas y el mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal priorizando la conectividad de los mismos desde el oriente hasta el occidente.

En tal virtud, la posición del gremio está encaminada a sugerir de manera respetuosa, aspectos que creemos que son relevantes para cumplir el espíritu de la norma que se desea reglamentar:

- a) El proyecto normativo debe propender por establecer la manera cómo actualizará la política de agua de la ciudad con respecto a las recargas hídricas en zonas de protección ambiental de la ciudad.
- b) La exposición de motivos debe contar con estudios actualizados de las zonas de riesgo por remoción en masa e inundación que se han generado en diversos instrumentos posteriores a la expedición del Decreto 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial vigente).
- c) El acto administrativo debe establecer una diferencia clara entre el impacto ambiental a los cuerpos hídricos por la construcción de vivienda formal y vivienda informal.

1. Generalidades del proyecto.

El proyecto de Acuerdo radicado y redactado por la honorable concejal Ati Quigua, del movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), está encaminado a la profundización transversal de los componentes del Plan Distrital del Agua del 2011, específicamente hacia la resolución del encuentro pacífico entre el agua y la ciudad; tomada ésta como un ecosistema o un biotopo cuyo atributo esencial sería el ciclo del agua, del cual provendría el origen, viabilidad y posibilidad de permanencia de la ciudad en el tiempo.

La exposición de motivos es clara en establecer que Bogotá es una ciudad privilegiada en cuanto a la biodiversidad, que aún en su casco urbano se puede sostener gracias a su ubicación geográfica y a la diversidad de ecosistemas que presenta. A su turno, evidenció que existe una rica diversidad de fauna y flora en la zona urbana de Bogotá que aprovecha la oferta de hábitat en coberturas vegetales de los corredores viales, parques, canales, jardines, humedales y demás zonas verdes de la ciudad. Por lo anterior, concluye que puede considerarse una de las ciudades más ricas en aves en todo el planeta.

El proyecto omite que los procesos constructivos formales que se realizan en el país y en el distrito, han adecuado un sistema de prácticas empresariales que permite mitigar los impactos en el ambiente causados por la construcción de obras civiles públicas y privadas.

En efecto, actualmente los desarrolladores y constructores proponen opciones conceptuales y prácticas que tienen en cuenta en todas las etapas del proceso constructivo, con el fin de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las

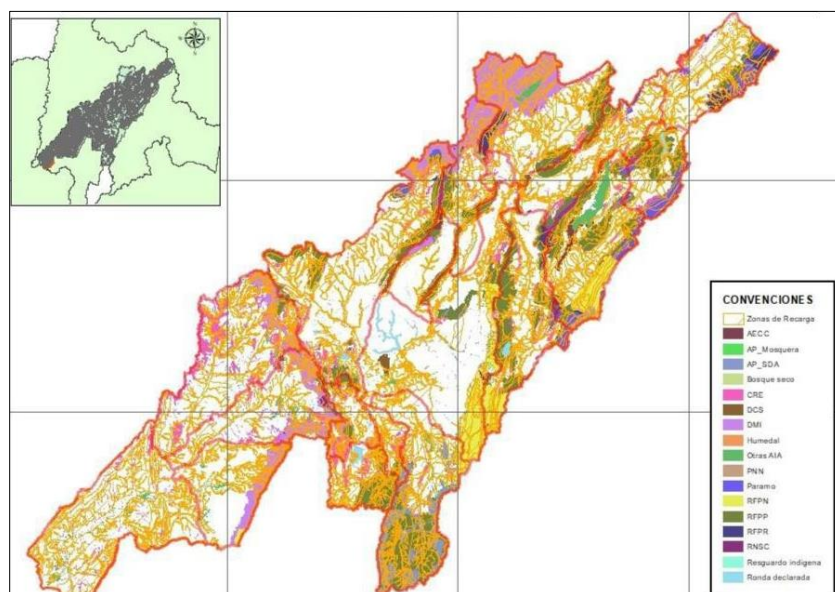
generaciones futuras; desarrollando construcciones sostenibles que generen menos impactos negativos a la estructura hídrica de la ciudad, resistentes a la fuerza de la naturaleza y que consideren intervenciones en zonas que no presenten riesgos naturales a la sociedad.

Con la implementación de buenas prácticas ambientales el sector de la construcción ha promovido la identificación del uso racional y eficiente de los recursos naturales y materiales de construcción utilizados en la construcción de obras. Cuidando el agua como componente esencial y entendiendo que representa un servicio público y a su vez un derecho fundamental de todos los ciudadanos.

2. El proyecto no dicta lineamientos con respecto a las zonas de recarga hídrica de protección ambiental en la ciudad.

La recarga o agua subterránea, es el proceso de infiltración del agua hacia un acuífero, y la zona donde se da este proceso se denomina zona de recarga¹. En gran parte del territorio urbano de Bogotá, en especial en municipios o comunidades aledañas donde su fuente de abastecimiento de agua para usos domésticos y/o agrícolas, son las aguas subterráneas, y en la mayoría no se están implementando estrategias de conservación y protección de las zonas de recarga hídrica de acuíferos, más aún, el Distrito no tiene identificado con certeza dichas zonas, esto implica que la gestión de cuenca no está fortalecida.

Un mapeo realizado por la Corporación Autónoma Regional en el año 2014, y antes de la expedición del POMCA 2019, se había establecido que en la región podrían existir **al menos 572 zonas de recarga hídrica** que contribuyen con el ciclo del agua en la ciudad y alimentan las cuencas hidrográficas que bañan ciertos municipios, entre ellos el Distrito. El mapa que se muestra a continuación mancha de blanco aquellas zonas de recarga que podrían ser fundamentales para el tratamiento de ríos, humedales, riachuelos, etc:



Corporación Autónoma Regional (CAR). 2014

¹ Gonzáles, W. (2011). *Manejo y protección de zonas de recarga hídrica y fuentes de agua para consumo humano en la subcuenca del río Zaratí, Panamá.*

En atención a lo establecido en el artículo 14 del Decreto Nacional 953 de 2013, todas las entidades territoriales deben tener predios adquiridos en cuanto a áreas de importancia estratégica que surtan los acueductos municipales, distritales y regionales. Siendo así, muchos municipios o ciudades no cuentan con una política y/o presupuesto para realizar estudios que permitan identificar zonas de recarga de aguas subterráneas, en vista de que, muchas metodologías para determinar estas zonas son de elevados costos y requiere de un esfuerzo científico importante para su reconocimiento y tratamiento.

En la actualidad el Distrito no ha planteado una estrategia concreta para la identificación y preservación de estos ecosistemas madre, que alimentan el funcionamiento biótico de las cuencas como el Río Bogotá o el Río Tunjuelo. En tal virtud, consideramos que una estrategia importante que debería prevalecer en la estructuración de una adecuada política pública de agua debería estar demarcada por la protección e identificación de estas zonas de recarga.

Los puntos de recarga hídrica necesitan ser identificados y protegidos, por lo que la prevención es la clave para reducir las posibilidades de contaminación de cualquier práctica social o económica. Empero, a pesar del esfuerzo argumentativo y discursivo del proyecto de acuerdo, se requiere detallar acciones administrativas concretas que busquen proteger los acuíferos, con el uso de medidas que permitan el desarrollo, fomenten la responsabilidad social empresarial y contribuyan a la sostenibilidad de los ríos y humedales como ecosistemas de alta importancia.

3. Los estudios de las zonas de riesgo por remoción en masa e inundación no se encuentran actualizados.

En el punto 4 de la exposición de motivos, el cual se encuentra plasmado en los artículos 5º y 6º del proyecto de Acuerdo, establece que el crecimiento urbano desmesurado de Bogotá ha fomentado una práctica “anti-hídrica” en la ciudad. Este planteamiento es acompañado con mapas de los problemas de inundación y remoción en masa que se establecieron en el Decreto 190 de 2004 y no toma en cuenta estudios recientes para soportar el argumento.

Para la actualización de los planos oficiales del Plan de Ordenamiento Territorial, conforme al Artículo 471 del Decreto 190 de 2004, se previó que la Secretaría Distrital de Planeación actualizaría los planos oficiales adoptados por este Decreto, con base en los actos administrativos que fueran expedidos por las autoridades competentes, lo anterior, con el objeto de mantener actualizada la cartografía temática en cada uno de los niveles de información que la conforman. Conforme a ello, el plano de amenaza por inundación y remoción en masa adoptado en el Decreto 190 de 2004 fue actualizado mediante la Resolución 858 de 2013, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de la época².

Posteriormente, un mapa reciente pero desactualizado, realizado por la Secretaría Distrital de Planeación en el año 2017, determinó que las posibilidades de riesgo y mitigación de componentes

² Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER). Subdirección de Análisis de Riesgos y Efectos del Cambio Climático. *Proyecto actualización componente de gestión del riesgo para la revisión ordinaria y actualización del plan de ordenamiento territorial*. Año:2013.

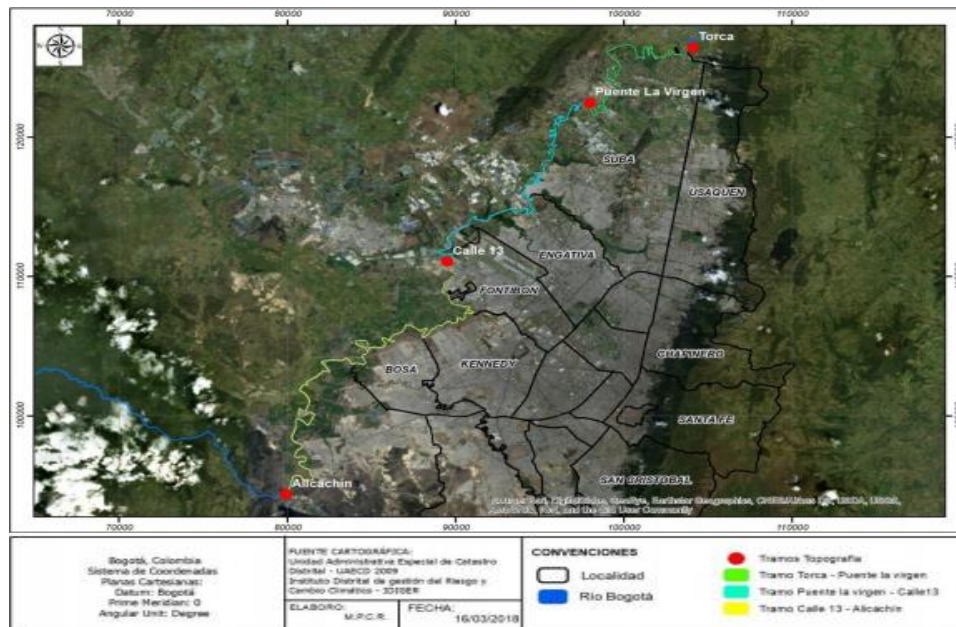
como inundación y remoción en masa habían bajado considerablemente, en comparación con los establecidos en el POT 190 de 2005³. Luego, el IDIGER estableció que entre el 20% y 25% el riesgo por inundación habría sido controlado; mientras que entre un 11% y 17% el riesgo por remoción en masa de habría controlado gracias al fallo de segunda instancia del Consejo de Estado, en los Cerros Orientales.

- **Riesgo de Inundación.**

El Área de Manejo Especial del Río Bogotá, que buscaba incorporar las áreas de amenaza por inundación no mitigable y no mitigada, ha sido considerada en debida forma, lo cual fundamenta la actualización del riesgo de amenaza por inundación, situación que a su vez ha sido validada judicialmente en las audiencias de verificación del fallo del Río Bogotá para determinar y confirmar que las modificaciones al POT de Bogotá correspondan a las órdenes de la Sentencia de Segunda instancia, en lo referente a las determinantes ambientales del POMCA del Río Bogotá.

Es así como los conceptos técnicos emitidos por el IDIGER fueron la base para que la Secretaría Distrital de Planeación expidiera las Resoluciones No. 858 de 2013, No. 1972 de 2017 y No. 1060 de 2018 que han modificado el mapa o plano No. 4 “amenaza de riesgo por inundación” del Decreto 190 de 2004.

El mapa que se muestra a continuación muestra la cartografía que fue actualizada para los dos componentes de riesgo de remoción en masa e inundación, estableciendo determinados puntos topográficos de mitigación e impacto:



IDIGER. 2018

³ Secretaría Distrital de Planeación. *Estudios de Soporte Requeridos para la solicitud de sustracción para la reserva forestal productora regional Thomas Van Der Hammen en contexto con la UPR norte y con la red de paisaje circundante.* Año 2017.

Adicionalmente, la ZMPA del Río Bogotá tuvo reducción en su nivel de amenaza por riesgo de inundación gracias a las obras de adecuación hidráulica del río efectivamente ejecutadas por la CAR. De este modo, solamente hasta que la CAR adelantó las obras de adecuación hidráulica se hicieron nuevos estudios de riesgo en función de las obras ejecutadas y, con el concepto previo y favorable del IDIGER y de la EAAB, la CAR adoptó la variación del ancho de la ZMPA en los tramos correspondientes.

Una vez la CAR aprobó la variación de la franja de la zona de manejo a través de resolución, el Distrito expide los respectivos actos administrativos de actualización cartográfica del Plan de Ordenamiento Territorial, en los que se incorporaron los usos posibles en esas franjas que dejaron de ser zona de manejo y preservación ambiental, lo cual no quiere decir que se haya cambiado la clasificación del suelo, toda vez que esta no se puede cambiarse a través de resolución cartográfica.

Es así como, conforme a los conceptos técnicos emitidos por el IDIGER y la EAAB, la CAR expidió las resoluciones 2688 de 2018, 4073 de 2018 y 497 de 2019 que versa sobre la variación de la franja de la ZMPA del Río Bogotá en diferentes sectores.

- **Riesgo por remoción en masa.**

El decreto 919 de 1989 señala, que todas las entidades territoriales tendrán en cuenta en sus planes de desarrollo, el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales.

En Bogotá D.C. el relieve montañoso ocupa el 83% del área distrital mientras que la zona plana equivale al 17%. Aunque la población se concentra en la zona plana, también por el crecimiento urbano de la ciudad, un número importante de esta se encuentra localizada en zonas de ladera de los Cerros Orientales, Cerros de Suba y Cerros del Sur.

Por estas características en el Distrito Capital, se han venido estudiando constantemente los movimientos en masa y producto de esto el Distrito cuenta con el Plano Normativo de Amenaza por Remoción en Masa, actualizado por la Resolución 0751 de 2018 de la Secretaría Distrital de Planeación, en función de los estudios adelantados en el 2017 por el IDIGER para el mapa de amenaza por movimientos en masa en perspectiva de Cambio Climático, que se concreta en el mapa de amenaza de remoción en masa correspondiente al decreto 1060 de 2018.

Desde el gremio consideramos que los estudios recientes de riesgo podrían dar luces a la estructuración y fuerza del proyecto normativo que se pretende para la protección del agua.

4. El acto administrativo no establece una diferencia clara entre el impacto ambiental a los cuerpos hídricos por la construcción de vivienda formal y vivienda informal.

El acceso al suelo promovido por urbanizadores piratas pareciera generar una oferta de parcelas para la autoproducción de vivienda mucho más favorable para la población que el mercado formal

en la Capital. Las parcelas tienen precios que oscilan entre 10 y 15 SMMLV (salario mínimo mensual legal vigente); con un área mínima de 10 m de fondo por 5 m de frente⁴.

Sin embargo, los bajos costos de estos suelos se facilitan en virtud de la carencia de condiciones mínimas de urbanización (deficiencias en la provisión de servicios básicos, difíciles condiciones de accesibilidad y movilidad, ubicados por encima de la cota de prestación de servicios (3 100 m.s.n.m.), zonas de riesgo por inundación o deslizamiento por remoción en masa, u ocupando áreas de protección ambiental)⁵.

En general, la promoción de la ocupación del suelo por barrios de origen informal pretende cumplir con dos objetivos. Uno de tipo **económico**, ya que quienes lo promueven reconocen que este tipo de acciones implica una baja inversión (la mayoría de las veces sin asesoría técnica); presenta una considerable rentabilidad, producto de las altas densidades; y permite una nula o mínima dotación de infraestructura vial, de servicios públicos y de áreas de cesión para el espacio público. El segundo objetivo es de tipo **político**, fundamentalmente en periodos electorales. En estas se conjugan los beneficios económicos con los proselitistas, existiendo dentro de esta clase de promoción, plusvalías económicas y electorales. Los casos más conocidos en Bogotá corresponden a legalización de barrios como Alfonso López en la Localidad de Usme.

Al año se construyen en promedio 19 mil unidades de vivienda informal, que son aquellos hogares que no pueden ingresar al mercado formal y solucionan sus necesidades de otros modos. Esto tiene un impacto importante en la calidad de vida de los hogares resultado que se evidencia en el déficit de vivienda, en la actualidad según el censo de 2018 los hogares que presentan carencias cualitativas suman más de 256 mil (256.633) mientras que los hogares que por la precariedad de sus viviendas necesitan una nueva unidad ascienden a 96.947.

Bajo esta perspectiva, el proceso hacia la legalización de los barrios de origen informal implica adelantar el reconocimiento, la reglamentación y la habilitación, procedimientos que son controlados por la ciudad y administrados a través de los agentes públicos. La ciudad, sus instituciones y los agentes públicos, durante este proceso, son los responsables de conferirle el carácter legal y prever las acciones y recursos para su mejoramiento.

A todo esto, es importante aclarar que la construcción de vivienda informal no ayuda a mantener un equilibrio entre los habitantes, el espacio público y la protección de elementos fundamentales de la Estructura Ecológica Principal (EEP), pues la mayoría de estas unidades no contribuyen a la creación y mantenimiento de estas zonas de vital importancia a la ciudad.

CONCLUSIONES

El gremio considera que la actualización de la Política Distrital de Agua es fundamental en aras de la construcción del Hidrópolis que pretende el proyecto de acuerdo. El objetivo reorientar la

4 Históricamente el tamaño de las parcelas piratas también ha disminuido, pasando por áreas de 16 x 25 m, 12 x 25, 14 x 7, 12 x 6, hasta llegar hoy en día a 5 x 10 m.

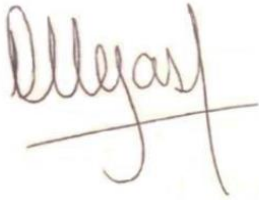
⁵ Hay que comparar estos precios con los valores de la vivienda formal, sea la VIS (70 a 135 smmlv) o la VIP (un máximo de 70 smmlv), las cuales se adquieren únicamente a través de crédito hipotecario en plazos de 15 años o más. Al final, estas terminan costando entre 5 y 7 veces el valor inicial. Por tanto, la VIS y la VIP no son asequibles para la PBI en estas condiciones de mercado.

planificación, administración, seguimiento y monitoreo del recurso hídrico a nivel Distrital bajo un criterio de gestión integral del mismo debe imperar en estos tiempos de cambio climático.

No obstante, creemos que se debe partir de la concepción de que el agua es un bien natural de uso público, el cual es administrado por el Estado a través de las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas, que tienen competencia para establecer cómo se debe tratar estos recursos naturales en su concepción integral, a través del cumplimiento de las determinantes legales ambientales, que son normas de superior jerarquía.

Por lo tanto, esta política debe ser transversal y actualizada para otras esferas de la acción pública y para los diversos usuarios en todas las regiones del país (sectores económicos, agropecuarios y de servicios públicos). De igual manera, el documento no establece las formas en las que los lineamientos deberían implementarse y cómo estos impactarían el desarrollo urbano actual.

Cordialmente,



ALEJANDRO CALLEJAS ARISTIZÁBAL
Gerente Regional