

# MEMORIA DESCRIPTIVA PREMIO GUBBIO 2021

## PEMP Centro Histórico de Bogotá

*Tejer y equilibrar un centro heterogéneo, lugar de memoria, identidad y diversidad*

### Introducción

El Centro Histórico de Bogotá (CHB) contiene valores históricos, estéticos y simbólicos que constituyen la memoria colectiva de los colombianos. Como sector urbano antiguo y núcleo fundacional de la ciudad, el Centro de Bogotá es hoy un territorio vivo y dinámico, pero también fuertemente condicionado por una estructura física producto del crecimiento y desarrollo urbano y donde se reconocen las huellas históricas que marcan el arraigo y la identidad de sus habitantes y la ciudadanía en general.

Para preservar, salvaguardar, mantener y gestionar el patrimonio cultural de los centros históricos de Colombia, e incentivar dinámicas de sostenibilidad en torno a su protección, la Ley Nacional de Cultura designa el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), como el instrumento de protección, conservación y gestión de los Bienes de Interés Cultural de ámbito urbano y arquitectónico.

### Construcción de una propuesta con la ciudadanía

El PEMP-CHB se fundamenta en procesos participativos amplios que integran a los actores que interactúan en la zona, que estuvieron presentes en las diferentes fases del Plan y que se espera se apropien y activen sus contenidos de forma permanente.

Durante el diagnóstico y la construcción de la propuesta integral, se realizaron 74 encuentros presenciales mediante distintos formatos y metodologías, con más de 3.100 actores sociales, privados y públicos. Estos escenarios de diálogo multiactor permitieron recoger insumos y validar los principales hallazgos del diagnóstico, identificar necesidades comunes e idear soluciones colectivas y corresponsables que aportaron al proceso de formulación del PEMP-CHB en sus diferentes componentes.

### 1. El Centro Histórico Hoy

Para la realización del diagnóstico, se estudian tres grandes componentes (patrimonial, físico-espacial y socioeconómico), con el fin de facilitar su integración como sistemas en el momento de determinar las diferentes problemáticas y retos a los que se encuentra enfrentado el CHB.

## 1.1. Componente patrimonial

El componente patrimonial es el eje del diagnóstico del PEMP-CHB, ya que su reconocimiento es fundamental para la conservación de sus valores y para su proyección como territorio competitivo y sostenible; por lo tanto, los estudios realizados en este componente utilizaron como base diferentes análisis e investigaciones previas y la amplia bibliografía existente y trabajos de campo específicos que permitieron una actualización de la información disponible.

- El patrimonio inmueble está compuesto por 2415 predios valorados como Bienes de Interés Cultural (BIC). De éstos 2034 cuentan con declaratoria distrital y 111 del ámbito nacional. Teniendo en cuenta los usos originales de estos inmuebles se encuentra que más del 75% fueron residenciales, el 10% fueron diseñados para uso comercial, el 5% para uso institucional y el porcentaje restante para otros usos.
- En el patrimonio mueble se proponen 7 categorías para su caracterización, encontrando 118 bienes muebles en el espacio público, 112 bienes muebles asociados a los inmuebles entre placas, elementos ornamentales y elementos utilitarios históricos, 35 colecciones en museos, 30 colecciones en iglesias, acervos bibliográficos importantes en 10 bibliotecas donde predominan los materiales monográfico y hemerográfico, 7 archivos que guardan material histórico, gráfico, cartográfico, sonoro, musical, audiovisual y fondos fotográficos y 28 colecciones de bienes muebles vinculadas a otras entidades.
- Para el patrimonio arqueológico se establece una zonificación arqueológica preliminar para determinar el posible nivel de potencial arqueológico en el CHB. Los contextos arqueológicos y su caracterización arrojan resultados sobre arqueología urbana, de inmuebles, de infraestructura y servicios públicos, de espacios funerarios, industria y cultura material.
- En cuanto al patrimonio cultural inmaterial (PCI) se realiza una síntesis histórica de manifestaciones y prácticas culturales reconocidas en el último siglo, junto con los resultados de un ejercicio de exploración etnográfica que dio cuenta de un primer conjunto de *lugares vivos*: plazas de mercado, corredores densos, espacios asociados a manifestaciones religiosas, espacios asociados al comercio y a los oficios tradicionales y espacios asociados a la vida de barrio, doméstica, cultural y festiva.

## 1.2. Aspectos urbanos

El CHB está inmerso tanto en las dinámicas del desarrollo urbano que ha marcado su inserción y articulación a la ciudad como su conexión territorial y medioambiental. Dentro de sus principales particularidades se encuentran:

- En el aspecto medioambiental el CHB ocupa una parte del piedemonte de los cerros orientales con alturas entre los 2570 y 2760 m. Transcurren 9 cuerpos hídricos, cuenta con 980.313,9 m<sup>2</sup> de área verde, cerca de 24.200 árboles de 199 especies diferentes

en 79 parques urbanos de escala metropolitana y zonal y 9 corredores ecológicos de ronda o hídricos.

- Su trazado es regularizado, con manzanas cuadradas y calles rectas, que apenas se deforman en los bordes siguiendo el curso de las corrientes naturales de agua. El índice de ocupación del suelo oscila entre el 75 y el 85%.
- En el CHB se encuentran 28 espacios públicos representativos entre parques barriales, plazas, plazoletas y calles. El espacio público efectivo se estima con una relación de 4,36 m<sup>2</sup>/habitante, referido exclusivamente a la población residente.
- En el CHB se localizan 349 equipamientos de los cuales 214 están en BIC y 56 son de educación de diferentes niveles, mayoritariamente universitaria.

### **1.3. Aspectos socioeconómicos**

El diagnóstico evidencia cómo las transformaciones poblacionales que muestran una reducción de residentes guardan relación con los cambios de usos, el afianzamiento de actividades o prácticas informales y la reducción de equipamientos de primera necesidad en el área estudiada.

La relación entre viviendas y residentes indica que el número de viviendas ha aumentado pasando de un incremento promedio de 375 viviendas por año entre el periodo 2006 -2009, a un incremento promedio de 454 viviendas por año entre 2009 y 2015 (incremento del 17.5%), sin embargo, en 13 años, el CHB perdió 10% de su población, como consecuencia de la expansión de usos comerciales, institucionales y la consolidación de la actividad turística. Por otro lado, se evidencia una considerable disminución del comercio de primera necesidad y de equipamientos colectivos que presten servicios a los residentes.

### **1.4. Problemáticas y potenciales**

A partir de los análisis se identifican los principales problemas estructurantes del CHB, los cuales se abordan en la formulación de forma integral con objetivos y acciones de corto, mediano y largo plazo y se relacionan con las estructuras físicas, el desequilibrio en el territorio por zonas de actividad especializada, los conflictos entre el patrimonio cultural y los nuevos desarrollos y actividades, el desconocimiento de los valores del patrimonio natural y cultural, las comunidades tradicionales con baja capacidad en términos financieros y de acceso a recursos para su desarrollo, los agentes con baja capacidad de generación de excedentes productivos para el desarrollo y sostenibilidad financiera, el desplazamiento de habitantes tradicionales, la deficiencia en la planeación integral del territorio y en la aplicación de instrumentos de gestión del suelo existentes, la desarticulación y baja capacidad institucional y una normatividad patrimonial regulatoria inadecuada.

De la misma manera, se identifican algunos de los principales potenciales y fortalezas que tiene el CHB para afrontar los retos que implica la mitigación de las problemáticas identificadas, por ejemplo, que las principales fuerzas para la recuperación y sostenibilidad de este territorio ya están presentes en su carácter, lo cual posibilita la oportunidad de

redirigir esta energía vital hacia la consecución de dinámicas transformadoras que articulen a los diferentes actores y sistemas del territorio.

## 2. La formulación del PEMP para el CHB

El PEMP entiende al CHB como un espacio de suma importancia, complejidad y dinamismo; comprende que la protección y salvaguardia del patrimonio requiere integrar y fortalecer el entorno en el que se encuentra, brinda herramientas que se ajusten a las dinámicas actuales y deja la capacidad instalada en los agentes que lo aprovecharán y lo asumirán como propio.

### Vision 2038

El CHB de Bogotá se destaca como un lugar acogedor, vital, empático y resiliente, en el que su patrimonio cultural y natural es protegido y fuente de dinamismo e innovación social, cultural y económica de acuerdo con su rol de ser la principal centralidad de la ciudad y del país. Es reconocido por los residentes tradicionales, los nuevos habitantes y la población flotante, como lugar de encuentro que integra múltiples valores que motivan su permanencia; los visitantes lo perciben como un lugar de disfrute, encuentro y mezcla social, en el cual la multiplicidad de actividades invita a recorrer y conocer sus espacios públicos.

### Objetivo del PEMP del Centro Histórico

Tejer y equilibrar el territorio del CHB mediante la implementación de una gestión integral del patrimonio cultural, donde se destaque que son los valores del habitar histórico, su reconocimiento y cuidado, los activos más significativos que caracterizan la vida en la ciudad.

### Delimitación

Los criterios para establecer las delimitaciones del área afectada y la zona de influencia son los límites normativos y hechos históricos, los límites naturales geográficos y los instrumentos de planeación y gestión existentes en el territorio, en pro de evitar la superposición normativa. El área afectada del PEMP corresponde al Centro fundacional de Bogotá. La zona de influencia contiene la ciudad construida hasta la tercera década del siglo XX y los Cerros Orientales que, como telón de fondo, se incorporan al Paisaje Urbano Histórico.

	Área Afectada (ha.)	Zona de Influencia (Ha)			Total ámbito CHB (ha.)
		Polígono 1 (Cerros)	Polígono 2 (Zona de Influencia)	Subtotal Zona de influencia	
Área Espacio público	6,42	0	30	30	36,42
Área total	162	309	364	673	835

Tabla 1. Datos generales área PEMP-CHB. Fuente: (IDPC, 2021)

## 2.1 Modelo territorial de manejo y protección

El Modelo Territorial del PEMP CHB parte de considerar que el patrimonio cultural no se entiende como segmentos o aplicativos que responden a categorías materiales o inmateriales, sino a una unidad de sentido que los integra en “**patrimonios integrados**” y de una unidad de gestión “**componente programático**” que propone el encadenamiento de proyectos y acciones urbanísticas y de cuidado del patrimonio cultural y del entorno como estrategia orientada a su sostenibilidad material, social, económica, normativa y programática, además de facilitar un modelo de seguimiento y evaluación de indicadores y cumplimiento de metas dentro de un sistema de gestión que permita alcanzar la visión del PEMP-CHB .

### 2.1.1 Componente programático del modelo

El componente programático propone una articulación lógica a partir de cinco componentes que se desarrollan en 11 programas, los cuales se subdividen en 63 proyectos y 120 acciones puntuales que contienen una propuesta de entidades responsables e indicadores de seguimiento asociados a metas concretas.

Los cinco componentes son:

- **Territorios cuidados:** Orientado a recuperar la vitalidad de los diversos patrimonios desde una perspectiva integral que propicia la activación de las diversas construcciones culturales que interpretan y le dan sentido al territorio del CHB. Desarrolla tres programas: Patrimonio Cultural, Patrimonio Paleontológico y Patrimonio Natural.
- **Territorios tejidos:** orientado a reconocer y fortalecer la presencia de actores tradicionales del CHB haciendo énfasis en el vínculo social y cotidiano que caracterizan la vida de barrio y los entornos vecinales, así como las actividades y oficios económicos, culturales y turísticos. Desarrolla dos programas: actividad residencial y vida productiva.
- **Territorios equilibrados:** orientado a generar condiciones de soporte del entorno patrimonial para garantizar un CHB funcional, articulado, accesible y equilibrado para el óptimo funcionamiento de las actividades residenciales y productivas. Desarrolla tres programas: Accesibilidad y Movilidad, Espacio Público e Infraestructura.
- **Territorios vitales:** El cruce de actividades residenciales y productivas y las estructuras básicas de soporte da lugar a un territorio vital, dinámico y propicio para la mezcla social. Este componente contiene dos programas: Centros de Encuentro y Ejes Vitales.
- **Pedagogías para los patrimonios – Plan de Divulgación del CHB:** este programa contiene un conjunto de proyectos y acciones que promueven el, conocimiento y a divulgación de los patrimonios integrados reconociendo y potenciando sus valores históricos, estéticos, y simbólicos.

### *2.1.2 Componente normativo del modelo*

La norma urbanística y patrimonial se propone como un medio para la protección y recuperación del paisaje del CHB y de su imagen urbana; haciendo énfasis en la puesta en valor de la relación visual del Conjunto Urbano Patrimonial con sus valores ambientales y el patrimonio natural. En consecuencia, la definición de normas se hace en función de la consolidación de las Unidades de Paisaje; que se toman como polígonos para la aplicación de las directrices normativas formuladas; delimitando a su interior sectores normativos.

#### **Norma urbana general**

Las 15 **Unidades de Paisaje** son zonas homogéneas diagnósticas y prospectivas en suelo urbano y de protección, que permiten intervenir el área en la lógica de tejer y equilibrar el paisaje urbano y el paisaje cultural. Cada Unidad de Paisaje funciona como un polígono de gestión, y a su vez comprenden los sectores normativos que determinan los criterios de asignación de norma.

Los **tratamientos urbanísticos** son determinaciones del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- de Bogotá, que, de acuerdo con las características físicas de cada zona y el modelo de ocupación propuesto, permiten establecer las normas urbanísticas para un manejo diferenciado de los distintos sectores del suelo urbano y de expansión urbana.

Las **áreas de actividad** buscan establecer una distribución de los usos del suelo en función de la estructura urbana existente con base en la vocación de las Unidades de Paisaje, los tratamientos urbanísticos y las dinámicas socioeconómicas de la ciudad. Las áreas de actividad aplicables en el ámbito del PEMP-CHB son: Área de actividad residencial AA-R con posibilidad de actividad económica en la vivienda; Áreas de actividad múltiple, divididas en aglomeraciones comerciales AA-M1, corredores urbanos de movilidad AA-M2 y corredor de la primera línea de metro y planes parciales AA-M3; y área de actividad dotacional, que corresponde a sectores donde los equipamientos de uso público o privado predominan sobre los demás usos.

#### **Norma urbana específica**

La norma específica queda comprendida al interior de los sectores normativos y a su vez establece el código normativo y el régimen de usos a la totalidad de los predios al interior del ámbito PEMP-CHB.

Los **sectores normativos** quedan comprendidos en su totalidad al interior de las Unidades de Paisaje. De esta manera tienen una relación directa con las determinantes normativas y con los tratamientos urbanísticos, permitiendo la asignación de norma de manera consecuente con el territorio y el modelo del PEMP-CHB.

La asignación de norma específica se realiza a través del **código normativo**. La codificación incorpora además del nivel de intervención la identificación de las características individuales de cada inmueble a partir de la asignación del tipo arquitectónico y del grupo o lenguaje arquitectónico de fachada.

El **régimen de usos** se determina a partir del área de actividad establecida al interior del ámbito del PEMP-CHB y se divide en: usos principales, el uso predominante que determina el destino urbanístico; el uso complementario, que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal; y los usos prohibidos, aquellos no contemplados como principales o complementarios. Además, el PEMP-CHB establece unas condiciones especiales para la industria artesanal por hacer, junto con los servicios culturales, artísticos y recreativos, parte del patrimonio cultural inmaterial del CHB.

De otra parte, las condiciones normativas para los **usos y actividades permitidas en el espacio público** se asignan según la categoría permitida de intervención que se clasifican en Categoría 1 de conservación integral, Categoría 2 para espacios públicos representativos y Categoría 3 para espacios públicos del tejido urbano de carácter contextual.

## **2.2 Sistema de gestión del CHB**

Los Centros Históricos envuelven un alto grado de complejidad en sus conflictividades y en sus respectivas alternativas de solución. Por lo tanto, el PEMP-CH como instrumento de gestión de los patrimonios integrados, requiere una articulación efectiva entre actores, procesos y recursos. En esta medida, la ejecución de los programas y proyectos deben estar necesariamente articuladas a la definición de procesos institucionales y financieros.

### *2.2.1 Institucionalidad*

Con base en el modelo de generación propuesto para el Sistema de Gestión del PEMP, se despliega la estructura institucional, con sus elementos constitutivos, que permitirá su ejecución y fija objetivos y funciones.

Esta metodología permite identificar el grado de eficiencia y eficacia esperada de los procesos y establece las relaciones que hay entre el flujo de los insumos requeridos para la transformación, el grado de utilización dentro de las actividades de los procesos, la capacidad para producir los resultados esperados y las posibilidades de mejora. Las instancias propuestas son:

- Junta del CHB: órgano consultivo del ente gestor, que tendrá a su cargo el desarrollo del proceso de direccionamiento estratégico.
- Ente Gestor del CHB: un órgano público de carácter distrital que tendrá a su cargo la ejecución armonizada y articulada de los programas y proyectos del PEMP-CHB.
- Oficina de información del CHB: mecanismo de acercamiento al ciudadano y para la presentación y resolución oportuna y de calidad de solicitudes relacionadas con el PEMP.

- Comité mixto por unidad de paisaje: instancia de interlocución en calidad de vocero de los diversos actores de cada una de las Unidades de Paisaje, participando en el diseño de los proyectos, en el proceso de priorización de los recursos en la Unidad que representan, y haciendo seguimiento a la ejecución de los proyectos.

### *2.2.2 Instrumentos de planificación, gestión y financiamiento*

Entendiendo que las intervenciones del PEMP generan un impacto positivo en el valor del suelo y que en todo caso el inmobiliario tiene obligaciones tributarias, se proponen para su implementación los siguientes Instrumentos de Captura de Valor (ICV): manejo diferenciado del impuesto predial, participación en plusvalía, manejo de la edificabilidad, aprovechamiento económico del espacio público relacionado con bienes inmuebles patrimoniales, declaratoria de habilitación y uso de edificaciones y construcción prioritaria, ingresos públicos, gestión público-privada, ingresos por cofinanciamiento de bancas multilaterales, instrumentos prioritarios y un fondo con destinación específica PEMP-CHB.

Adicionalmente el Plan Manzana, instrumento de gestión y planificación para la recuperación de inmuebles declarados a través de la definición de condiciones urbanísticas específicas que permitan mayor edificabilidad o parámetros especiales en el régimen de usos, mediante la definición de esquemas de reparto de cargas y beneficios.

### *2.2.3 Estructura de costos*

La estructuración de los costos del PEMP-CH, se hace para las 120 acciones y sus 11 programas presentados en el componente programático, resultando en un valor estimado de \$1,8 billones (pesos col). La proyección asume que el período de ejecución del PEMP-CHB será como mínimo de 20 años y se identifica como necesario darle prioridad a los proyectos que permitan detonar o reforzar cambios en las dinámicas urbanísticas y socioeconómicas que necesita el PEMP.

Una vez estimados los ingresos y costos, se determinan tres periodos de tiempo para ejecutar el PEMP-CHB: corto plazo (2021 a 2024 – 4 años), mediano plazo (2025 a 2032 – 8 años) y largo plazo (2033 a 2040 - 8 años) y en coordinación con éstas se construye el cronograma de ejecución, con base en el cual se hace la distribución de ingresos y los costos, y el esquema de seguimiento y evaluación, que propone una batería de indicadores estables, homogéneos y robustos que cumplen con los criterios para medir el avance, la gestión y los productos del componente programático.